



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.023.01.2018



07140418

Prezydent Miasta Białegostoku
Tadeusz Truskolaski
Urząd Miejski w Białymstoku
ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/026 Promocja turystyczna Polski

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskołaski, Prezydent Miasta Białegostoku ¹ od 5.12.2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania w zakresie promocji turystyki oraz informacji turystycznej w kraju i za granicą
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ²), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Marek Skorupski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBI/129/2018 z 26.09.2018 r. 2. Marcin Bielawski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBI/126/2018 z 21.09.2018 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Prezydent.

² Tj. do 11.12.2018 r.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Białystok prawidłowo realizowało zadania z zakresu promocji turystyki i rozwoju informacji turystycznej. Podejmowane działania przyczyniły się do wzrostu atrakcyjności turystycznej miasta w kraju, co potwierdza wzrost liczby odwiedzających je turystów krajowych, natomiast nie spowodowały zwiększenia liczby turystów zagranicznych (w badanych latach 2015-2017 spadek o ponad 13%). Osiągnięto zakładany wzrost wartości 10 z 11 wskaźników w porównaniu do bazowych danych z 2008 r. przyjętych w *Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 Plus*⁵ – przy czym w badanych latach 2015-2018 (I półroczu) uzyskiwano rezultaty na zbliżonym poziomie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W latach 2015-2017 działania Miasta przyczyniły się do wzrostu liczby przyjeżdżających turystów krajowych o 3%, z 148,2 tys. zł do 152,7 tys. zł. NIK zauważa, że liczba turystów zagranicznych w tym okresie zmniejszyła się z 99,3 tys. do 86,1 tys. (o 13,3%). Spadek ten mógł wynikać m.in. ze znacznego ograniczenia promocji Białegostoku w ramach działań Podlaskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej⁶ – z której Miasto wystąpiło 23.11.2015 r. – gdyż liczba turystów zagranicznych w województwie wzrosła ze 157,8 tys. do 162,9 tys.

W badanym okresie miasto promowało 14 produktów i usług turystycznych, w tym m.in. cztery markowe szlaki turystyczne (np. Szlak wielu kultur, Szlak Esperanto) i innowacyjne usługi (np. Multimedialne Centrum Informacji Turystycznej, witryny multimedialne). W promocji wykorzystano ogółem 27 wydarzeń kulturalnych i gospodarczych. Zgodnie z założeniami *Strategii* wartość 10 z 11 wskaźników wzrosła w porównaniu do bazowych poziomów z 2008 r. ponad 2,5-krotnie⁷. Badane wydatki w kwocie 224,6 tys. zł na realizację zadań publicznych w sferze turystyki Miasto zrealizowało i rozliczyło zgodnie z regulacjami wewnętrznymi i zawartymi umowami. Prawidłowo współpracowano z podmiotami zewnętrznymi, głównie Regionalnym Oddziałem PTTK oraz w 2015 r. z PROT, zaś od 2016 r. z gminami stowarzyszonymi w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym.

Stwierdzono jednak, że na etapie monitoringu wskaźników *Strategii* nierzetelnie weryfikowano liczbę hoteli i liczbę zaangażowanych do współpracy lokalnych organizacji turystycznych. Urząd nie potrafił też określić osiągniętej zmiany wartości drugiego z tych wskaźników w porównaniu do bazowego roku 2008.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

1. Prawidłowość działań dotyczących promocji turystyki i informacji turystycznej

Opis stanu
faktycznego

1.1. Założenia rozwoju turystyki w mieście określono w SRMB, obowiązującej od 13.09.2010 r. W obszarze kultury, sportu i turystyki określono w niej cel strategiczny *Atrakcyjność i dostępność oferty kulturalnej, sportowej, turystycznej i rekreacyjnej*. Przyjęto w ww. celu priorytety, m.in. *Tworzenie regionalnego centrum turystycznego oraz Wspieranie przedsiębiorczości w sferze turystyki i działalności kulturalnej*⁸. (akta kontroli str. 273-297)

1.2. Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju⁹ wyjaśnił, że w ramach prac nad SRMB konsultacje społeczne przeprowadzono od marca do kwietnia 2010 r. Wzięły w nich udział

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

⁵ Dalej: SRMB lub Strategia.

⁶ Dalej: PROT.

⁷ Tj. średnio o 173%.

⁸ W SRMB przyjęto też inne priorytety, nieobejmujące bezpośrednio promocji turystyki, jak np. *Wspieranie środowisk twórczych w Mieście i rozwój infrastruktury kulturalnej, Kreowanie przedsięwzięć kulturalnych o prestiżowym znaczeniu krajowym i międzynarodowym, Promowanie aktywnych stylów życia i rozwój infrastruktury rekreacyjnej czy Tworzenie sportowego centrum o znaczeniu ponadregionalnym*.

⁹ Dalej też: DSR.

m.in. podmioty z branży turystycznej¹⁰. Projekt strategii był wyłożony do publicznego wglądu od 29.06.2010 r., przesłano go też organizacjom pozarządowym. *Internetowa Platforma Konsultacji Społecznych* funkcjonowała na stronie Urzędu do 23.07.2010 r., prowadzono je też bezpośrednio w godzinach pracy Urzędu. W skład panelu ekspertów ds. kultury, sportu i turystyki¹¹ wchodził m.in. prezes Podlaskiego Oddziału Polskiej Izby Turystyki.

(akta kontroli str. 19-25, 296, 318-319)

1.3. W SRMB przyjęto następujące 11 wskaźników monitorowania realizacji celów i priorytetów w zakresie turystyki (przedstawionych w punkcie 1.1.):

- liczba turystów krajowych korzystających z noclegów w mieście; liczba turystów zagranicznych korzystających z noclegów w mieście; liczba miejsc noclegowych; liczba hoteli; liczba obiektów zbiorowego zakwaterowania o standardzie poniżej standardu hotelowego oraz liczba podmiotów gospodarczych w sferze usług turystycznych i hotelowych w stosunku do liczby podmiotów gospodarki narodowej ogółem;
- oraz wskaźników dodatkowych¹²: liczba szlaków i tras turystycznych w mieście; liczba inicjatyw na rzecz tworzenia markowych produktów turystycznych; liczba markowych produktów turystycznych; wysokość wsparcia inicjatyw podmiotów prywatnych i społecznych z zakresu turystyki ze strony Miasta, a także funkcjonowanie Lokalnej Organizacji Turystycznej. (akta kontroli str. 273-297)

W SRMB określono też zasady monitorowania realizacji celów, polegającego na zbieraniu i analizie danych oraz ocenie wyników. Monitoring dotyczył poziomów: organizacyjnego, merytorycznego i finansowego. Za realizację celów w zakresie turystyki odpowiedzialny był Departament Kultury, Promocji i Sportu¹³. (akta kontroli str. 273-297)

1.4. Zadania z zakresu turystyki od 1.01 do 30.06.2015 r. prowadziło Biuro Promocji Urzędu. Do jego zadań należało m.in. opracowywanie planów i strategii promocji miasta, koordynacja w tym zakresie oraz przygotowywanie i rozpowszechnianie materiałów reklamowych. Od 1.07.2015 r. zadania te prowadzi Departament Kultury, Promocji i Sportu, w ramach którego funkcjonuje Referat Promocji i Turystyki. DKPiS zajmuje się m.in. opracowywaniem planów i strategii w sferze turystyki i promocji miasta oraz koordynacją działań w tym zakresie, przygotowywaniem i rozpowszechnianiem materiałów reklamowych, prowadzeniem ewidencji obiektów niebędących hotelami, świadczących usługi hotelarskie oraz pól biwakowych, a także prowadzeniem centrum i punktów informacji turystycznej.

(akta kontroli str. 27-28, 298-302, 330-335)

1.5. W latach 2015-2018 (I półroczu) liczba hoteli w mieście wynosiła kolejno 14, 16, 16 i 16, zaś liczba niebędących hotelami obiektów, w których świadczone usługi hotelarskie – odpowiednio 21, 20, 23 i 28¹⁴. Na terenie miasta siedzibę miało też 30, 26, 30 i 31 organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. (akta kontroli str. 5, 29-42, 271-272)

1.6. Jak wyjaśniła Dyrektor DKPiS, w latach 2015-2018 Miasto nie realizowało wspólnie lub we współfinansowaniu z Ministerstwem Sportu i Turystyki¹⁵ projektów w zakresie promocji i informacji turystycznej. We współpracy z Polską Organizacją Turystyczną¹⁶ Miasto w 2018 r. zaprezentowało materiały reklamowe na zorganizowanym przez POT polskim stoisku narodowym na targach *Natas Travel Fair* w Singapurze¹⁷. Na ten cel wydatkowało środki własne w kwocie 1 tys. zł. Dyrektor DKPiS wyjaśniła, że „koncentrowano się

¹⁰ Co wynika z Raportu z badań opinii przedsiębiorców Białegostoku, w którym przytoczono przykładowe stanowiska i z Raportu z badań opinii organizacji pozarządowych, zgodnie z którym przeprowadzono badania ankietowe na 100 wybranych losowo organizacjach pozarządowych.

¹¹ Jednego z pięciu zespołów problemowych powołanych w związku z opracowaniem SRMB.

¹² „Dodatkowo proponowane wskaźniki monitorowania”, które – jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju – były obowiązujące tak samo jak pozostałe wskaźniki.

¹³ Dalej też: DKPiS.

¹⁴ Liczbę obiektów niebędących hotelami, w których świadczone usługi hotelarskie, przedstawiono na podstawie ewidencji prowadzonej przez Miasto. Wg tej ewidencji w mieście nie było pól biwakowych. Ewidencja nie obejmuje m.in.: moteli, pensjonatów, kempingów, domów wycieczkowych, schronisk i schronisk młodzieżowych.

¹⁵ Dalej zwany też: MSiT.

¹⁶ Dalej: POT.

¹⁷ W latach 2015-2018 nie realizowano innych projektów wspólnie lub we współfinansowaniu z POT.

na współpracy z innymi podmiotami i pozyskiwaniu środków od nich. Z ww. ministerstwem współpracowano w innych zakresach. Nadzieję na intensyfikację działań w zakresie turystyki, w tym pozyskiwanie dodatkowych środków na ten cel, wiążemy z funkcjonowaniem Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego¹⁸, którego działalność będzie skupiona na Białymstoku i wchodzących w skład BOF sąsiednich gminach".

(akta kontroli str. 7, 11-16, 69-70)

1.7. W latach 2015-2018 system informacji turystycznej w Białymstoku funkcjonował w oparciu o:

1) centrum i punkty informacji turystycznej:

a) Multimedialne Centrum Informacji Turystycznej¹⁹, obejmujące pięć punktów informacji turystycznej:

- punkt w Bramie Wielkiej Pałacu Branickich – stanowił główną siedzibę MCIT. Zapewniono tu obsługę licencjonowanych przewodników Regionalnego Oddziału Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego²⁰ oraz możliwość uzyskania publikacji promujących turystyczne walory miasta i regionu,
- dwa punkty w basztach pałacowych, wyposażone w urządzenia multimedialne umożliwiające wirtualną podróż przez dzieje miasta w towarzystwie historycznych postaci oraz zapoznanie się z walorami miasta na starej i nowej fotografii (w technologii 3D)²¹,
- dwa całodobowe punkty – witryny multimedialne z wirtualnym przewodnikiem po mieście: w Muzeum Wojska w Białymstoku i w Salonie Wystawienniczym Galerii im. Słędzińskich (MCIT szerzej przedstawiono w punkcie 2.10);

b) Punkt Informacji Turystycznej przy Centrum Wystawienniczo-Konferencyjnym przy ul. Kościelnej 1A, prowadzony przez pracowników Referatu Promocji i Turystyki. W toku oględzin NIK ustalono, że punkt jest wyposażony w liczne materiały reklamowe i infokiosk umożliwiający korzystanie z serwisu www.odkryj.bialystok.pl. Na zewnątrz siedziby nie było oznaczenia „Punkt informacji turystycznej” (umieszczono jedynie znaki „i” oraz tablicę „Urząd Miejski w Białymstoku, Departament Kultury Promocji i Sportu, Referat Promocji i Turystyki”);

c) prowadzone przez PROT Regionalne Centrum Informacji Turystycznej²² w gmachu Opery i Filharmonii Podlaskiej (a aktualnie w siedzibie PROT²³),

d) a także Szkolne Schronisko Młodzieżowe „Podlasie”, gdzie m.in. dystrybuowano turystyczne materiały reklamowe;

2) portale / strony internetowe lub aplikacje:

- www.odkryj.bialystok.pl – portal turystyczny prowadzony przez podmiot zewnętrzny, administrowany w wybranych panelach przez pracowników Urzędu,
- www.bialystok.pl – portal miejski prowadzony przez Urząd,
- www.bialystok.miejscachistoria.pl – aplikacja mobilna do 2017 r. i webowa – nadal, administrowana przez podmiot zewnętrzny oraz www.zmiany.bialystok.pl – strona podmiotu zewnętrznego (opisane szerzej w punkcie 2.10),
- www.szlak.uwb.edu.pl – Szlak Dziedzictwa Żydowskiego w Białymstoku i www.ladniej.uwb.edu.pl – Szlak architektury PRL, prowadzone przez Uniwersytet w Białymstoku,
- www.city2go.pl – aplikacja podmiotu zewnętrznego do 2015 r., www.arguido.pl/Bialystok – aplikacja mobilna podmiotu zewnętrznego funkcjonująca do końca 2017 r., www.visit.bialystok.pl – domena podmiotu

¹⁸ Dalej zwanego też: BOF.

¹⁹ Dalej też: MCIT.

²⁰ Dalej: RO PTTK.

²¹ Punkty w Bramie Wielkiej i w basztach pałacowych funkcjonowały od maja do września.

²² Dalej: RCIT.

²³ Przy ul. Malmęda 6.

zewnątrznego utrzymywana do 2016 r. oraz aplikacja mobilna i webowa „Białystok Kulinamy” funkcjonująca do 2015 r.;

3) profile społecznościowe:

- <https://www.facebook.com/Wschodzacy.Bialystok> – prowadzony przez Urząd,
- www.facebook.com/Informacja-turystyczna-w-Bialymstoku – prowadzony przez przewodników MCIT / RO PTTK²⁴. (akta kontroli str. 43-50)

1.8. Na terenie miasta od 2012 r. funkcjonuje *Klaster Marek Turystycznych Polski Wschodniej*, zrzeszający kilkadziesiąt²⁵ podmiotów branży turystycznej działających na terenie województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego (podmioty prywatne, komercyjne, organizacje pozarządowe, uczelnie wyższe)²⁶. Liderem organizacji jest Polskie Stowarzyszenie Doradcze i Konsultingowe w Białymstoku. Głównym celem działalności klastra jest indywidualny rozwój tworzących Klaster podmiotów i promocja makroregionu Polski Wschodniej, szczególnie ww. dwóch województw, jako miejsc o bogatych walorach turystycznych. Działalność podmiotu polegała głównie na organizacji targów i konferencji o tematyce turystycznej.

SRMB nie przewidywała uczestnictwa Miasta w działaniach klastrów turystycznych. Jak wyjaśniła Dyrektorka DKPiS, Miasto nie jest członkiem tej organizacji i nie podejmowała z nią wspólnych projektów, gdyż *„klaster nie koncentrował swoich przedsięwzięć na terenie miasta. Jego działalność była intensywna w momencie jego utworzenia, obecnie zaś realizuje on jedynie pojedyncze działania. Jak wspomniałam, szerszą współpracę planujemy w ramach funkcjonowania BOF. Od 1.01.2015 r. klaster nie zgłaszał do Miasta potrzeby ani inicjatyw w zakresie współpracy. Prowadzono współpracę z obiektami hotelowymi wchodzącymi w skład klastra (głównie położonymi na terenie miasta) poprzez przekazywanie im materiałów promocyjnych.”*²⁷ (akta kontroli str. 8, 51-56, 69-70, 273-297)

1.9. Do 17.12.2015 r. Miasto było członkiem Podlaskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej²⁸. Oświadczenie o rezygnacji²⁹ przekazano na podstawie uchwały Rady Miasta z 23.11.2015 r.³⁰ W uzasadnieniu do uchwały stwierdzono m.in., że:

- wystąpienie z PROT wynika głównie z potrzeby nawiązania ściślejszej współpracy we wspieraniu rozwoju turystyki z gminami-członkami Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego,
- w miejsce dotychczasowego zaangażowania finansowego i organizacyjnego w PROT, postuluje się utworzenie podmiotu zrzeszającego lokalne samorządy, co mogłoby stanowić uzupełnienie współpracy w ramach BOF,
- część gmin BOF nie jest członkami PROT, a struktura PROT, obejmującej całe województwo, nie stwarza wystarczających możliwości do zacieśniania współpracy Miasta z sąsiednimi gminami,
- wystąpienie z PROT wynika też z konieczności racjonalnego gospodarowania środkami: po utworzeniu nowej organizacji możliwe będzie zaangażowanie dotychczasowej składki (w 2015 r. 65 tys. zł) w działania bezpośrednio wspierające rozwój turystyki w mieście i gminach ościennych.

Dyrektorka DKPiS wyjaśniła też, że Miasto wystąpiło z PROT, gdyż *„PROT ogniskował swoją działalność promocyjną na terenach poza miastem, obejmujących głównie rejony Augustowa, Białowieży, Biebrzy itd. Białystok traktowano zaś głównie jako punkt przejazdu do ww. miejsc. Jednocześnie w porównaniu do innych gmin wysokość składki członkowskiej*

²⁴ Na podstawie zawieranych corocznie umów cywilnoprawnych z Miastem.

²⁵ Na dzień 28.09.2018 r. - 40 podmiotów.

²⁶ Klaster powstał w 2012 r. przy udziale środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Działania 1.4. *Promocja i współpraca.*

²⁷ Na terenie miasta siedzibę miał też *Klaster Uzdrawisko Supraśl.*

²⁸ Z tym dniem Białystok wykreślono z listy członków stowarzyszenia.

²⁹ Przesłane przez Prezydenta do PROT pismem z 2.12.2015 r.

³⁰ Uchwała Nr XIV/190/15 Rady Miasta Białystok w sprawie rezygnacji z członkostwa Miasta Białystok w Podlaskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej.

Miasta była znaczna". Dodała że Miasto na dzień dzisiejszy nie planuje ponownego wstąpienia do PROT.

Miasto jest członkiem BOF – stowarzyszenia 10 ościennych gmin – od 6.12.2013 r.³¹ Uchwałą z 24.11.2016 r.³² w statucie BOF ujęto realizację celów z zakresu promocji i informacji turystycznej. Współpracę Miasta z PROT i BOF przedstawiono w punkcie 2.12. (akta kontroli str. 8, 69-70, 303-317)

Wg ustaleń równolegle prowadzonej kontroli w PROT, do 23.11.2015 r. Stowarzyszenie promowało miasto m.in.: [1] na 16 targach turystycznych (10 w kraju i 6 za granicą), [2] w wydawanych i kolportowanych materiałach reklamowych (m.in. „*Spacerkiem po Białymstoku*” w nakładzie 10 tys. egz.), [3] za pomocą strony internetowej i mediów społecznościowych (m.in.: w sześciu artykułach informacyjnych dotyczących Białegostoku i wydawanym corocznie internetowym biuletynie informacyjnym), [4] poprzez organizację wizyt studyjnych w mieście³³. Po wystąpieniu Miasta, PROT znacząco zmniejszyła zakres jego promocji, ograniczając ją do informacji turystycznej udzielanej przez RCIT. PROT nie promowała miasta w trakcie pozostałych działań³⁴, tj. na 23 targach turystycznych (i innych 31 imprezach wystawienniczych), w których uczestniczyła, w 8 wydanych publikacjach, podczas wizyt studyjnych, ani w żadnym z 12 artykułów publikowanych na stronie internetowej www.podlaskie.travel³⁵. Wysokość składki członkowskiej Miasta w przeliczeniu na mieszkańca była prawie dwukrotnie niższa od średniej wysokości składek wszystkich gmin-członków PROT³⁶. (akta kontroli str. 71-73)

Z kolei w miejskim Punkcie Informacji Turystycznej w 2017 r. atrakcji turystycznych regionu poza terenem miasta dotyczyła jedynie ścienna mapa województwa oraz atlas rowerowy i mapy szlaku *Green Velo*. W badanym okresie Miasto nie było członkiem innych organizacji turystycznych. (akta kontroli str. 48, 330-331)

1.10. W okresie objętym kontrolą Miasto prowadziło następujące obiekty funkcjonujące w obszarze rekreacji i turystyki:

- Szkolne Schronisko Młodzieżowe „*Podlasie*” w Białymstoku³⁷,
- utworzony przez Miasto³⁸ Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji od 2013 r. prowadził obiekty sportowo-rekreacyjne: trzy pływalnie, ośrodek sportów wodnych³⁹, stadion lekkoatletyczny, kryte lodowisko i hotel,
- od listopada 2017 r. mieszkańcom udostępniono też asfaltowy tor wyścigowy (w celach szkoleniowych i doskonalenia technik jazdy)⁴⁰. (akta kontroli str. 17-18)

1.11. Na realizację zadań dotyczących turystyki, w tym promocję turystyki i funkcjonowanie informacji turystycznej w latach 2015-2018 (I półroczu) wydatkowano kolejno 2.647,6 tys. zł, 2.058,9 tys. zł, 2.759,8 tys. zł i 4.915,1 tys. zł, tj. razem 12.381,4 tys. zł. Wzrost wydatków w I półroczu 2018 r. wynikał ze zwiększenia zakresu budowy ścieżek rowerowych, finansowanej ze środków *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020*. (akta kontroli str. 74-84)

³¹ Na mocy Uchwały nr 1/2013 z dnia 6 grudnia 2013 r. o powołaniu Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.

³² Na mocy podjętej w tym dniu uchwały nr 8/2016 Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków BOF ws. zmiany statutu.

³³ Po dwie wizyty studyjne zorganizowano latach 2013-2014, kolejno dla touroperatorów i dziennikarzy z Litwy oraz dziennikarzy z Ukrainy.

³⁴ Uwzględniono działania w latach 2016-2018 (I półroczu).

³⁵ Funkcjonującej od 23.03.2018 r. W latach 2016-2017 na stronie internetowej www.podlaskie.it.pl zamieszczono sześć informacji o wydarzeniach organizowanych w Białymstoku.

³⁶ Wynosiła ona 0,22 zł, podczas gdy średnia dla wszystkich 11 gmin – 0,39 zł.

³⁷ Utworzone decyzją Kuratora Oświaty i Wychowania w Białymstoku z 29.09.1990 r., będące jednostką budżetową.

³⁸ Uchwałą nr XXXIV/386/12 Rady Miasta Białostok z dnia 5 listopada 2012 r., w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego pod nazwą „*Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji*”.

³⁹ Prowadzący działalność na zalewie w Dojlidach.

⁴⁰ Sfinansowany ze środków budżetu partycypacyjnego 2015 r.

1.12. W związku z realizacją zadań dotyczących rozwoju turystyki i promocji miasta w latach 2015-2018 (I półroczu) środki przeznaczono na inwestycje w infrastrukturę turystyczną – 10.584,4 tys. zł⁴¹ (co stanowiło 85,5% ogółu wydatków), informację turystyczną – 1.361,5 tys. zł (15,6%), promocję miasta – 195,8 tys. zł (2,8%) oraz promujące miasto przedsięwzięcia sportowe i kulturalne – 174,7 tys. zł (2,0%)⁴². (akta kontroli str. 74-84)

1.13. W badanym okresie Miasto nie udzielało dotacji na realizację zadań publicznych z zakresu promocji i rozwoju turystyki na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴³. Zadań takich nie uwzględniono jako priorytetowych zadań publicznych w uchwałach Rady Miasta ws. programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2015-2018⁴⁴. Zadania z obszaru turystyki zlecano podmiotom zewnętrznym na podstawie zarządzeń Prezydenta ws. przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, sposobu zatwierdzania wyników postępowań i obowiązujących zasad reprezentacji⁴⁵. Zbadano realizację pięciu umów o łącznej wartości 224,6 tys. zł⁴⁶, których przedmiotem było:

- udostępnienie powierzchni wystawowej na XXI Międzynarodowych Targach Turystycznych *Otdych-2018* w Mińsku na Białorusi w dniach 4-7.04.2018 r.⁴⁷,
- promocja miasta w ramach letniej akcji zwiedzania najciekawszych zabytków miasta *"Lato z zabytkami"*, wykonanie usługi przewodnickiej przez przewodników turystycznych PTTK w weekendy od 3.06 do 3.09.2017 r. i obsługa MCIT od 29.04 do 1.10.2017 r., w tym zwiedzanie zabytkowego zegara w Wielkiej Bramie Pałacu Branickich⁴⁸,
- prowadzenie punktu informacji turystycznej (ze szczególnym uwzględnieniem promocji miasta) w wieży widokowej kościoła Św. Rocha w Białymstoku⁴⁹,
- dostawa materiałów drukarskich i poligraficznych (informatorów turystycznych, ulotek, plakatów) dla Referatu Promocji i Turystyki⁵⁰,
- przeprowadzenie 29.05.2015 r. imprezy *"Noc Restauracji"*⁵¹.

Zawarcie ww. umów poprzedzono procedurą wyboru wykonawcy przeprowadzoną zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych:

- w trzech (z pięciu) badanych postępowań wykonawców wybrano w trybie z wolnej ręki na podstawie § 3 ust. 12 regulaminu udzielania przez Miasto zamówień, których wartość nie przekracza kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵². Było to związane z lokalizacją i unikalnymi walorami widokowymi wieży na wzgórzu św. Rocha oraz z tym, że wykonawca miał patent na nazwę *"Noc Restauracji"*, zaś kolejny wykonawca był organizatorem i pomysłodawcą przedsięwzięcia *„Lato z zabytkami. Odkrywajmy Białystok"*,
- jedną umowę dotyczącą wynajmu powierzchni na targach zgodnie z § 3 ust. 2 ww. regulaminu ze względu na wartość 5 tys. zł zawarto bez przeprowadzenia procedury wyboru wykonawcy,

⁴¹ W tym 5.560,7 tys. zł ze środków własnych i 5.023,7 tys. zł z innych źródeł.

⁴² A także w 2015 r. składkę członkowską w PROT - 65 tys. zł.

⁴³ Dz. U. z 2018 poz. 450, ze zm.

⁴⁴ Uchwała nr LXIV/742/14 z dnia 20 października 2014 r., nr XIV/209/2015 z 23 listopada 2015 r., nr XXVI/413/16 z 24 października 2016 r., nr XLVI/696/18 z dnia 15 stycznia 2018 r.

⁴⁵ Zarządzenia Prezydenta nr 4372/14 z 17.04.2014 r. i nr 1009/16 z 24.10.2016 r.

⁴⁶ Stanowiącej 1,8% wydatków dotyczących promocji turystycznej.

⁴⁷ Umowa zawarta 5.03.2018 r. z Polską Izbą Turystyki, Oddziałem Podlaskim w Białymstoku o wartości 5 tys. zł.

⁴⁸ Umowa zawarta 20.04.2017 r. z RO PTTK o wartości 71 tys. zł.

⁴⁹ Umowa zawarta 16.05.2017 r. z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Rocha w Białymstoku o wartości 12,3 tys. zł.

⁵⁰ Umowa zawarta 11.04.2016 r. z współnikami spółki cywilnej *Zakład Poligraficzny Buniak Druk* o wartości 86,3 tys. zł.

⁵¹ Umowa zawarta 21.04.2015 r. z *landbrand Hubert Gonera* z siedzibą w Poznaniu o wartości 50 tys. zł.

⁵² Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. Regulaminy stanowiły załącznik nr 2 do zarządzeń Prezydenta nr 4372/14 z 17.04.2014 r. i nr 1009/16 z 24.10.2016 r.

- wykonawcę umowy dotyczącej druku materiałów promocyjnych wybrano zgodnie z wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Wszystkie zadania zrealizowano zgodnie z zawartymi umowami, w tym płatności dokonano w określonych umowami kwotach i terminach. W sprawozdaniach wykonawcy przedstawili efekty realizacji zadań, szerzej przedstawione w punkcie 2.11. (akta kontroli str. 85-185)

1.14. Dyrektor DKPiS wskazała na następujące kwestie wymagające uregulowania / zmiany / doprecyzowania w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej⁵³:

- brak podziału kompetencji pomiędzy regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi⁵⁴ – ww. ustawa wymienia dla nich wspólne zadania, przez co ich działania powielają się. Ponadto zadania te pokrywają się z zadaniami samorządu terytorialnego lub innych funkcjonujących na danym terenie podmiotów, np. związków międzygminnych, stowarzyszeń branżowych z udziałem samorządu (zwłaszcza podział kompetencji między samorządem województwa a ROT i gminami a LOT). Brak podziału kompetencji powoduje niechęć do nawiązania wzajemnych relacji i „podbieranie” sobie zadań. Jedne organizacje winny skupiać się na działaniach operacyjnych, jak kreowanie produktów turystycznych (np. poszczególne LOT), a drugie na ich regionalnej promocji (ROT),
- ustawa nie wskazuje sposobu finansowania struktur turystycznych, przez co funkcjonują niejednorodne zasady, opierające się przede wszystkim na składkach członkowskich, w tym głównie na wysokich wkładach samorządowych (przy coraz mniejszych budżetach na turystykę) bądź też środkach publicznych z innych źródeł (dotacje). Ustalone zasady finansowania w poszczególnych ROT i LOT zniechęcają potencjalnych członków albo przy braku działań idących za wkładem finansowym, członkowie występują ze struktur, co zakłóca stabilizację i realizację założonych planów, a często może grozić ich likwidacją,
- wskazanie w ustawie innych, stałych źródeł finansowania ROT i LOT, np. ze środków budżetu państwa, poprzez wyodrębnienie funduszu, zasilanego np. ze swego rodzaju podatku turystycznego, pochodzącego z obowiązkowych opłat doliczanych podczas korzystania z turystycznej bazy noclegowej, atrakcji turystycznych (np. parki rozrywki, muzea, zoo). Systemowe zapewnienie takiego finansowania zabezpieczyłoby stabilność w funkcjonowaniu LOT, a jednocześnie budowałoby ich wizerunek jako poważnych partnerów do współpracy. Dodatkowo działania takie zwiększyłyby rozpoznawalność takich organizacji na rynku lokalnym (np. wśród samych mieszkańców, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców),
- mała liczba członków w wielu ROT czy LOT i słabe zainteresowanie branży turystycznej udziałem w tego typu organizacjach powoduje, iż warto rozważyć obowiązkowy udział samorządów, co odpolityczniłoby decyzyjność o przystąpieniu lub odejściu od takich struktur (nie uzależniało LOT od władz lokalnych), a jednocześnie zapewniło stabilizację działalności lub / oraz obligatoryjny udział podmiotów z branży turystycznej, co gwarantowałoby rzeczywisty obraz kondycji turystyki na danym obszarze oraz umożliwiłoby poznanie potrzeb i oczekiwań wszystkich zaangażowanych w rozwój turystyki lokalnej, a nie tylko własnego biznesu. Zbyt duże rozwarstwienie organizacji turystycznych w Polsce (część działa prężnie i ma silne podwaliny, a część jest strukturą sformalizowaną tylko na papierze, wykonującą działania powierzchowne) powoduje, iż utrudniona jest koordynacja działań takich struktur, a zatem efekt „rozwojowy” w całym kraju przebiega niejednostajnie, co przedkłada się na ogólny wizerunek i szanse jego dobrej promocji,
- dobrą praktyką byłoby uwzględnianie przy opiniowaniu ustaw / aktów prawnych / opinii branży turystycznej przez definiowanie obszarów wymagających zmiany, zanim sformułowane zostaną propozycje rozwiązań legislacyjnych i poddane opiniowaniu (właściwe konsultacje) – sens tego rozwiązania byłby najpełniejszy przy wprowadzeniu

⁵³ Dz. U. z 2018 r., poz. 563.

⁵⁴ Dalej odpowiednio ROT i LOT.

obligatoryjnego członkostwa samorządów oraz podmiotów pozarządowych i komercyjnych w LOT i ROT, które zbierałyby zgłaszane potrzeby i przekazywały je wyżej w procesie prawodawczym,

- zwiększenie w składzie Rady POT członkostwa ROT zapewniłoby konsolidację i równomierny rozwój turystyki we wszystkich regionach w Polsce oraz być może dawałoby szanse silniejszego rozwoju regionom zacofanym turystycznie, ale z dużym potencjałem,
- zwiększenie współpracy POT z jednostkami samorządu terytorialnego, poprzez stałe informowanie o podejmowanych działaniach (stałe akcje to „Weekend za pół ceny” bądź konkurs na certyfikat POT na najlepszy produkt turystyczny), brakuje akcji inspirujących do inicjowania działań, chociażby do tworzenia produktów turystycznych, pomocy przy ich kreowaniu, zachęcania do zformatyzowania informacji turystycznej (największą promocją turystyczną są dzisiaj blogerzy, vlogerzy, youtuberzy – to głównie oni przekazują informację turystyczną). W skali kraju POT powinien zintensyfikować współpracę z branżą turystyczną. Jej ważnymi przedstawicielami są krajowi przewoźnicy np. narodowe linie lotnicze (bilety do Polski wciąż pozostają drogie), koleje państwowe, firmy transportowe – autobusy, busy – ważne jest też zachęcanie samorządów do organizacji jednolitego systemu przewozowego transportem publicznym dedykowanego dla turystów (tańsze o połowę bilety, bezpłatne przejazdy). Istotna jest również branża handlowa – Polska jest tanim krajem dla turystów, turystyka zakupowa jest wciąż potencjalną gałęzią turystyki,
- zmiana narzędzi działania POT – większe wykorzystanie potencjału technologii internetowych, tworzenie nowych akcji z udziałem blogerów, vlogerów, youtuberów i twórców Instagrama,
- duży nacisk na szkolenie kadr w turystyce, organizacja szkoleń nie tylko dla ROT i LOT, ale też dla samorządów w ramach podejmowanej z nimi współpracy,
- w zakresie systemu informacji turystycznej, dopuszczone do systemu powinny być wyłącznie te punkty i centra, które przejdą pozytywnie proces certyfikacji, co wyeliminuje z rynku informację turystyczną niespełniającą standardów lub prowadzoną przez niewykwalifikowane osoby, często mogące z uwagi na brak wiedzy, wprowadzać w błąd turystów, co finalnie przełoży się na osłabienie wizerunku miasta / powiatu / województwa.

Dyrektor wyjaśniła też, że Urząd nie opiniował ani nie konsultowano z nim projektów i kierunków zmian przedstawianych przez POT lub MSiT. (akta kontroli str. 236-238)

2 Efektywność i skuteczność działań dotyczących promocji turystyki oraz informacji turystycznej

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2015-2017 osiągnięto następujące wartości wskaźników w obszarze turystyki⁵⁵:

- *liczba turystów krajowych korzystających z noclegów w mieście*: kolejno 148,2 tys., 148,4 tys. i 152,7 tys.;
- *liczba turystów zagranicznych korzystających z noclegów w mieście*: 99,3 tys., 93,1 tys. i 86,1 tys. (zaś w 2008 r.⁵⁶ turystów takich było 27,9 tys.);
- *liczba miejsc noclegowych na 1000 mieszkańców*: 8 w każdym roku (zaś w 2008 r. – 5);
- *liczba hoteli*: 14, 16 i 16⁵⁷. W raportach z monitoringu SRMB za lata 2015-2016 i w zestawieniu sporządzonym na potrzeby NIK za 2017 r. wskazano 13, 14 i 15, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- *liczba obiektów zbiorowego zakwaterowania o standardzie poniżej standardu hotelowego*: 13, 12, 10⁵⁸;

⁵⁵ W SRMB założono wzrostową tendencję wartości wskaźników, oprócz wskaźnika *liczba obiektów zbiorowego zakwaterowania o standardzie poniżej standardu hotelowego*, dla którego założono tendencję spadkową.

⁵⁶ Do którego to roku odnoszono w monitoringu wartości osłagane w latach obowiązywania SRMB.

⁵⁷ Wg ewidencji prowadzonej przez Samorząd Województwa, uwidocznionej na stronie internetowej MSiT.

- liczba podmiotów gospodarczych w sferze usług turystycznych i hotelowych w stosunku do liczby podmiotów gospodarki narodowej ogółem: 2 w każdym roku. Jak wyjaśniła Dyrektor DKPiS, dokładna wartość osiągana w poszczególnych latach wynosiła 2,03; 2,09 i 2,11.

Ponadto osiągnięto następujące wartości dodatkowych wskaźników monitorowania w latach 2015-2018 (I połowie)⁵⁹:

- liczba szlaków i tras turystycznych w mieście: 10 w każdym roku (zaś w 2008 r. funkcjonował 1 szlak turystyczny);
- liczba inicjatyw na rzecz tworzenia markowych produktów turystycznych: 0 (we wszystkich latach), liczba markowych produktów turystycznych: 4 (zaś w 2008 r. –1);
- wysokość wsparcia inicjatyw podmiotów prywatnych i społecznych z zakresu turystyki ze strony Miasta⁶⁰: 80 tys. zł, 91,5 tys. zł, 144,9 tys. zł i 20,8 tys. zł⁶¹ (zaś w 2008 r. wysokość wsparcia wyniosła 72,8 tys. zł);
- funkcjonowanie lokalnej organizacji turystycznej: 3 (zaś w 2008 r. wartość wskaźnika określono na 1). W raportach z monitoringu SRMB za lata 2015-2016 błędnie wskazano 1, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 186-219)

Dyrektor DSR wyjaśnił, że osiągnięcie tendencji wzrostowej wskaźników SRMB należy rozpatrywać w całym okresie jej obowiązywania. (akta kontroli str. 318-319)

2.2. Osiągane wartości wskaźników świadczyły, że w odniesieniu do 2008 r. odnotowano zakładany postęp w realizacji celu strategicznego *Atrakcyjność i dostępność oferty kulturalnej, sportowej, turystycznej i rekreacyjnej* w zakresie oferty turystycznej⁶² oraz priorytetów *Tworzenie regionalnego centrum turystycznego i Wspieranie przedsiębiorczości w sferze turystyki i działalności kulturalnej* (w sferze turystyki⁶³). (akta kontroli str. 186-219)

2.3. Wyniki monitoringu SRMB przedstawiano w corocznych raportach. Sporządzano je na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego⁶⁴ i DKPiS. Do zakończenia kontroli NIK sporządzono raporty za lata 2015 i 2016⁶⁵. Ujęto w nich niewłaściwie wartość miernika *funkcjonowanie lokalnej organizacji turystycznej*, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 186-202)

2.4. W SRMB postanowiono m.in., że obok bieżącego monitoringu osiąganych wartości wskaźników jej realizacja będzie podlegała okresowej ewaluacji. Głównym jej celem będzie badanie i ocena procesu wdrażania Strategii z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu jego usprawnienia. Ewaluacja będzie dokonywana w cyklach czteroletnich. W 2015 r. sporządzono raport z ewaluacji SRMB za lata 2011-2014, w którym zawarto wnioski i rekomendacje. Wnioski w obszarze kultura, sport i turystyka w zakresie priorytetów nr 3 *Tworzenie regionalnego centrum turystycznego* i nr 4 *Wspieranie przedsiębiorczości w sferze turystyki i działalności kulturalnej* wskazywały, że oferta turystyczna miasta poprawiła się, co odzwierciedlał wzrost liczby turystów, zwrócono też uwagę na niewykorzystywany w pełni potencjał turystyczny miasta. Rekomendacje w zakresie obu ww. priorytetów dotyczyły kontynuowania promowania miasta w kraju i za granicą, wspierania lokalnych przedsiębiorców świadczących usługi w branży turystycznej oraz spójnych działań z rozwojem oferty kulturalnej, co powinno przynieść efekt synergii.

⁵⁸ Do obiektów zaliczono m.in. motele, pensjonaty, inne obiekty hotelowe, domy wycieczkowe, schroniska, schroniska młodzieżowe, szkolne schroniska młodzieżowe, ośrodki wczasowe, ośrodki kolonijne, ośrodki szkoleniowo-wypoczynkowe, domy pracy twórczej, zespoły ogólnodostępnych domków turystycznych, kempingi, obiekty do wypoczynku sobotnio-niedzielnego i świątecznego, zakłady uzdrowiskowe.

⁵⁹ Dane z Referatu Promocji w Departamencie Kultury, Promocji i Sportu Urzędu.

⁶⁰ Dotyczy głównie członkostwa w PROT, prowadzenia informacji turystycznej na dworcu PKP i pojedynczych działań mających na celu rozwój turystyki w Białymstoku.

⁶¹ Dyrektor DKPiS wyjaśniła, że w ślad za zawartymi umowami znaczne środki wydatkowano w II półroczu 2018 r., co zapewniłoby utrzymanie tendencji wzrostowej.

⁶² Badane wskaźniki nie dotyczyły oferty kulturalnej, sportowej i rekreacyjnej.

⁶³ Badane wskaźniki nie dotyczyły przedsiębiorczości w sferze działalności kulturalnej.

⁶⁴ Dalej: GUS.

⁶⁵ Na potrzeby kontroli NIK pozyskano wartości wskaźników w obszarze turystyki za 2017 r.

W badanym okresie Strategii nie modyfikowano. Kolejna ewaluacja zaplanowana jest na 2019 r. (akta kontroli str. 220-231, 273-297)

2.5. W latach 2015-2018 promocję turystyczną opierano na 14 produktach turystycznych. Były to przede wszystkim:

- Szlaki turystyczne, głównie: [1] Szlak rodu Branickich, białostockich fabrykantów i świątyń oraz architektury drewnianej, esperanto i wielu kultur, [2] Szlak wielu kultur, [3] Szlak Esperanto, [4] Szlak Bojar (były to cztery markowe produkty turystyczne), ukazujące historię i oblicze miasta, najważniejsze zabytki i miejsca związane z działalnością znanych białostoczian oraz miejsca charakterystyczne dla klimatu miasta. Wykorzystywano w tym zakresie przewodniki w siedmiu wersjach językowych (ponad 100 tys. egz.) i mapy (95 tys. egz.). Produkty te reklamowano również na targach turystycznych i stronach internetowych⁶⁶.
- Wycieczki w ramach cyklicznych letnich weekendowych akcji zwiedzania miasta z udziałem przewodników RO PTTK: „Lato z zabytkami. Odkryj Białystok” i zabytkowym autobusem miejskim, w których w latach 2015-2017 uczestniczyło kolejno 2,7 tys. i 2,1 tys. osób. Zgodnie z SRMB, szlaki turystyczne, przedstawiające najważniejsze obiekty historyczne miasta, należą do interesujących kulturalnych produktów turystycznych⁶⁷.
- Miejskie regały na książki *Białostockie Śledzie Książkowe* popularyzujące czytelnictwo i wymianę książek. Oryginalny kształt śledzia – maskotki gwary białostockiej – nawiązuje do wielokulturowej historii miasta i – jak wyjaśniła Dyrektor DKPiS – był to długo oczekiwany element przestrzeni publicznej. W ciągu blisko roku w regałach dystrybuowano (zarejestrowano, oznaczono pieczęcią) prawie 3,5 tys. książek.
- Multimedialne Centrum Informacji Turystycznej: składające się z pięciu punktów informacji turystycznej (Brama Wielka Pałacu Branickich, dwa pawilony w Basztach Bocznych i dwa całodobowe punkty), wyposażonych w multimedialny sprzęt (w latach 2015-2017 odwiedziło je 49,5 tys. turystów z kraju i zagranicy).

Witryny internetowe: [1] *odkryj.bialystok.pl* – przedstawiająca ofertę turystyczną, kulturalną, gastronomiczną, handlową, noclegową, sportową i rozrywkową miasta w trzech językach⁶⁸ (w latach 2015-2018 ponad 717 tys. odsłon; [2] *bialystok.miejsczazhistoria.pl* – wirtualna wycieczka po przedwojennym mieście z opisem najważniejszych obiektów i prezentacji ich na starych fotografiach (w latach 2015-2018 42,5 tys. odsłon) i *zmiany.bialystok.pl* – przedstawiająca m.in. efekty projektów finansowanych przez Unię Europejską w formie zdjęciowej panoramy miasta wraz z oznaczonymi miejscami realizacji projektów i wirtualną prezentacją ich realizacji (od listopada 2017 r. do października 2018 r. 5,2 tys. odsłon).

Ogółem w latach 2015-2018 (I półroczu) w ramach promocji turystycznej wykorzystano lub zorganizowano 27 wydarzeń, jak m.in. akcje zwiedzania *Lato z zabytkami*, impreza *Noc restauracji* i targi turystyczne, w tym m.in. targi *Otdych* na Białorusi (opisane szerzej w punktach 1.13 i 2.11), misja gospodarcza w Mińsku na Białorusi czy Podlaski Festiwal Kultur i Podróży *Totutotam*. (akta kontroli str. 232-245)

2.6. Rodzaje turystyki promowane przez Miasto:

- wypoczynkowa: oferta turystyczna prezentowana w wydawnictwach tematycznych – przewodnikach: *Szlaki turystyczne*, *Okolice*, *Kultura*, *Kulinarny*, *Akademicki*, *Sport i rekreacja*, *Wielu Kultur* i *Smaki Białegostoku* oraz mapach. Przewodniki zachęcają do spędzania wolnego czasu poprzez zwiedzanie ważnych punktów miasta, korzystanie z regionalnej kuchni i bogatej oferty kulturalnej. Wydawnictwa opracowano w siedmiu wersjach językowych i wydano w blisko 483 tys. egz.;
- pielgrzymkowa: Dni Patronalne Miasta – cykliczne uroczystości patrona Białegostoku bł. Ks. Michała Sopoćki, obchodzone od trzech lat w rocznicę beatyfikacji,

⁶⁶ Głównie na stronie *www.odkryj.bialystok.pl*.

⁶⁷ Pozostałe nw. produkty nie były wskazane w SRMB.

⁶⁸ Polskim, angielskim i rosyjskim.

z zaproszeniem na organizowaną procesję i inne wydarzenia związane z wydarzeniem. Białostocki Szlak pielgrzymkowo-turystyczny „Śladami Błogosławionego ks. Michała Sopoćki” stworzony przez Archidiecezję Białostocką umożliwił turystom pielgrzymowanie śladami patrona miasta oraz przypominał historię i miejsca wydarzeń związanych z ks. Sopoćko;

- sportowa: oferta skierowana do turystów w formie wydawnictwa „*Niezbędnik turysty – Sport i rekreacja*”, prezentujący paletę możliwości uprawiania czynnego wypoczynku w mieście i okolicy, zachęcający do rekreacyjnego uprawiania sportu. Zawiera prezentacje Białostockiej Komunikacji Rowerowej BiKeR, parków i terenów zielonych, stadionu, lodowiska, pływalni, ośrodka sportów wodnych „Dojlidy” z piaszczystą plażą i możliwością skorzystania ze sprzętu wodnego, Skateparku, i innych form aktywności. Przewodnik wydano w siedmiu wersjach językowych w 50 tys. egz. Sieć BiKeR jest również ujęta na mapach wydanych w 60 tys. egz. Miasto zostało zgłoszone przez RO PTTK do VII Ogólnopolskiego Konkursu „*Gmina Przyjazna Rowerzystom*” i otrzymało certyfikat Gminy Przyjaznej Rowerzystom; który zdobywało już w latach ubiegłych⁶⁹. (akta kontroli str. 232-244)

2.7. Efektywność działań Miasta monitorowano poprzez:

- rejestr turystów odwiedzających MCIT – w latach 2015-2017 było to kolejno 14,3 tys., 17,6 tys. i 17,6 tys. osób oraz Centrum Informacji Turystycznej, gdzie frekwencja w latach 2015-2018 (do października) wynosiła kolejno 817, 723, 875 i 1033 osoby,
- bieżące analizowanie zainteresowania miejskimi wydawnictwami i publikacjami dotyczącymi markowych produktów turystycznych (białostockich szlaków turystycznych), dystrybuowanymi w białostockich punktach informacji turystycznej i dwóch gminach ościennych. Jak wyjaśniła Dyrektorka DKPiS, materiały wydawano też, na wniosek, podmiotom zewnętrznym organizującym w mieście wydarzenia kulturalne, naukowe, sportowe, z udziałem osób z kraju i zagranicy bądź uczestniczącym w takich wydarzeniach poza Białymstokiem (w tym międzynarodowych i zagranicznych), a efekty monitoringu stanowiły bazę do szacowania ilości zapotrzebowania na dane wydawnictwa w kolejnych latach (tendencja rosnąca). (akta kontroli str. 235-236)

2.8. Dyrektorka DKPiS wyjaśniła, że Miasto nie wprowadziło na swoim terenie (samo ani we współpracy z organizacjami turystycznymi) instrumentów zachęcających turystów do skorzystania z oferty turystycznej poprzez umożliwienie tańszego dostępu do obiektów i atrakcji turystycznych. Powodem tego był zamiar całościowej realizacji tego zadania w ramach BOF, z uwzględnieniem specyfiki miasta funkcjonującego w powiązaniu z ościennymi gminami, bowiem turyści na ogół zainteresowani są jednocześnie atrakcjami turystycznymi miasta i tychże gmin. (akta kontroli str. 78)

2.9. Dyrektorka DKPiS wyjaśniła, że Miasto nie realizowało dotychczas zadań w celu wprowadzenia audioprzewodnika dla turystów w atrakcjach turystycznych Białegostoku. Zadanie takie zaplanowano w budżecie na 2019 r. Audioprzewodnik ma mieć formę aplikacji na smartfon, którą zwiedzający może bezpłatnie ściągnąć na swój telefon z Google Play lub AppStore. Aplikacja powinna posiadać listę nagrań z wybranymi szlakami turystycznymi umożliwiającymi zwiedzanie miasta podczas spaceru, możliwość wyboru języka (polskiego i minimum dwóch języków obcych, np. angielskiego i rosyjskiego) oraz mapę Google, wskazującą trasę zwiedzania i położenie względem zwiedzanych atrakcji (lokalizacja GPS). (akta kontroli str. 244)

2.10. Innowacyjnymi produktami turystycznymi były:

- a) Multimedialne Centrum Informacji Turystycznej składające się z pięciu punktów informacji turystycznej;
- b) w punkcie w Bramie Wielkiej przy gościńcu Pałacu Branickich umieszczono stanowisko do monitoringu trzech punktów zlokalizowanych przy gościńcu wstępnym do Pałacu Branickich. Znajduje się tu część tradycyjna, tj. miejsce z publikacjami i obsługą

⁶⁹ Przyznając certyfikat jury konkursu brało pod uwagę m.in. szybkość rozwoju turystyki rowerowej w mieście – długość ścieżek rowerowych i środki wydatkowane na wspieranie aktywności rowerowej

personalną. W drugim pomieszczeniu Bramy zainstalowano stół multimedialny umożliwiający dostęp do informacji o miejscach zlokalizowanych na planie miasta, wyświetlanym na stole. Dotykowa obsługa stołu multimedialnego umożliwia turystom łatwy dostęp do informacji (np. rys historyczny budynku, zdjęcia, filmy, itp.),

- c) w punkcie informacji turystycznej w lewej Baszcie odwiedzający mogą kontynuować wirtualną podróż przez dzieje Białegostoku, towarzyszą jej historyczne postaci rodem z Białegostoku. Wirtualną podróż umożliwia zestaw do projekcji holograficznej. Aktorzy, którzy wcielili się w role opowiadają o mieście z ich epoki, o ich wspomnieniach związanych z mieszkaniem w Białymstoku. Zainstalowano też systemy prezentacji 3D, na których będzie można obejrzeć historyczne zdjęcia w technologii 3D. W punkcie zorganizowanym w prawej Baszcie zainstalowano dwa systemy do prezentacji 3D i dwa stanowiska multimedialne AV, prezentacje filmów i zdjęć w technologii 3D⁷⁰,
- d) w budynkach Muzeum Wojska Polskiego i w Salonie Wystawienniczym Galerii im. Sienkiewicza⁷¹ zainstalowano witryny multimedialne⁷², umożliwiające przeglądanie treści (uaktywniane przez dotknięcie zewnętrznej powierzchni szyby witryny). Korzystające osoby mogą wybierać informacje, mają dostęp do map, opisów szlaków turystycznych, oferty kulturalnej miasta itp. Ponadto w lokalu Galerii zainstalowano zestaw do aktywnej projekcji 3D, umożliwiający multimedialny spacer po ul. Lipowej z początków XX wieku. Z zachowanych fotografii odtworzono obraz nieistniejącej już zabudowy miejskiej,
- e) witryny internetowe:
 - *bialystok.miejsczazhistoria.pl* prezentująca dzieje miasta w formie wirtualnej wycieczki po przedwojennym mieście wraz z opisem najważniejszych obiektów i prezentacji ich na starych fotografiach,
 - *zmiany.bialystok.pl* pokazująca jak Białystok zmieniał się na przestrzeni lat przy wykorzystaniu możliwości fotografii sferycznej. Przedstawia m.in. efekty projektów finansowanych przez Unię Europejską w formie zdjęciowej panoramy miasta z oznaczonymi miejscami zrealizowanych projektów i ich wirtualną prezentacją. Pokazując panoramę miejsca sfotografowanego z czterech stron świata⁷³, prezentuje się jak realnie dane miejsce wygląda⁷⁴. Dzięki wysokiej rozdzielczości zdjęć, można je dowolnie przybliżać, z możliwością obejrzenia niewielkich elementów w wysokiej jakości. (akta kontroli str. 252-216)

2.11. W wyniku realizacji pięciu zadań przedstawionych w punkcie 1.13, zgodnie z założeniami określonymi w umowach uzyskano następujące efekty:

- zaprezentowano ofertę turystyczną miasta za pomocą ulotek, informatorów, mapek, folderów i katalogów na XXI Międzynarodowych Targach Turystycznych *Otdych-2018* w Mińsku na Białorusi,
- przeprowadzono letnią akcję promocyjną „*Lato z zabytkami*”, w ramach której od 29.04 do 1.10.2017 r. zorganizowano niedzielne wycieczki autokarem z udziałem przewodników turystycznych oraz obsługę MCIT i zwiedzanie zabytkowego zegara w Wielkiej Bramie przy gościńcu Pałacu Branickich,
- udostępniono bezpłatnie wieże widokową kościoła p.w. Św. Rocha w Białymstoku, którą od 20.05 do 31.10.2017 r. odwiedziło 2 tys. osób i zaprezentowano ofertę turystyczną Miasta za pomocą m.in. oferowanych tam albumów, folderów, map i przewodników,
- wydrukowano materiały informacyjne w postaci broszur „*Białystok szlaki turystyczne*”, „*Białystok i okolice*”, „*Białystok kultura*”, „*Białystok – sport i rekreacja*”, map, kalendarzy, plakatów oraz ulotek w liczbie 158,3 tys. egz. (w tym 30 tys. w jęz. angielskim, 20 tys. w jęz. rosyjskim, po 12 tys. w jęz. niemieckim, francuskim, włoskim i hiszpańskim),

⁷⁰ Punkty w Bramie Wielkiej i w basztach pałacowych funkcjonowały od maja do września.

⁷¹ Kolejno przy ul. Kilińskiego i ul. Legionowej.

⁷² Na szybach hartowanych.

⁷³ Do każdego z czterech kierunków wykonano aż 800 zdjęć.

⁷⁴ Bez manipulacji w postaci kadrowania.

- wypromowano (zamieszczono artykuł w prasie branżowej, kolportowano ulotki i plakaty, aktualizowano wpisy na profilu w mediach społecznościowych oraz na stronie internetowej, uzyskano patronat medialny) i przeprowadzono 29.05.2015 r. imprezę „Noc restauracji”⁷⁵ (akta kontroli str. 85-185)

2.12. W badanym okresie Miasto współpracowało w dziedzinie promocji turystycznej z następującymi podmiotami:

- a) w 2015 r. prowadzono pełną wzajemną dystrybucję materiałów w punktach informacji turystycznej Miasta i PROT,
- b) na podstawie umów⁷⁶ z RO PTTK w latach 2015-2017⁷⁷ zrealizowano po osiem wycieczek tematycznych (z udziałem 973, 983 i 709 osób), kolejno 9, 16 i 26 przejazdów zabytkowym autobusem miejskim dla 612, 581 i 926 osób oraz od kwietnia do września prowadzono obsługę MCIT⁷⁸, które odwiedziło 14,3 tys., 17,6 tys. i 17,6 tys. turystów;
- c) na podstawie umów⁷⁹ z Podlaskim Oddziałem Polskiej Izby Turystyki w latach 2015-2018 Miasto korzystało z powierzchni wystawowej na Międzynarodowych Targach Turystycznych „Otdylyh”;
- d) przy współudziale Miasta w ramach BOF m.in.:
 - w 2017 r. wydano biuletyn BOF⁸⁰ prezentujący atrakcje turystyczne gmin oraz zaprezentowano walory turystyczne i plakaty oraz moderowano panel dyskusyjny z udziałem wójtów i burmistrzów na IV Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Turystyka na obszarach przyrodniczo cennych” w Białowieckim Parku Narodowym⁸¹,
 - w 2017 r. i 2018 r. przeprowadzono konkursy na prace artystyczne z nagrodami dla uczniów szkół podstawowych⁸²,
 - w 2017 r. ogłoszono przetarg⁸³, zaś w 2018 r. ponownie przygotowano dokumentację przetargową na opracowanie „Planu promocji gospodarczej Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego z elementami promocji turystycznej na lata 2018-2023”. W 2018 r. zebrano też informacje gmin o priorytetowych instrumentach promocji i rozpoczęto identyfikację unikatowych produktów turystycznych gmin⁸⁴,
 - w 2018 r. rozpoczęto przygotowanie przetargu na opracowanie koncepcji i wdrożenie Karty Turystycznej BOF. (akta kontroli str. 262-268)

2.13. Liczba przyjazdów turystów krajowych i zagranicznych stanowiły dwa z 11 wskaźników realizacji SRMB. Monitoring prowadzono w zakresie liczby tych grup turystów korzystających z noclegów w mieście, w cyklu rocznym. Szerzej przedstawiono to w punktach 2.1 i 2.3. Miasto nie posiadało danych o liczbie odwiedzin jednodniowych (bez korzystania z bazy noclegowej) w latach 2015-2017.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym określaniu wartości 2 z 11 osiągniętych wskaźników dotyczących turystyki. Ponadto Urząd nie potrafił określić osiągniętej zmiany wartości drugiego z tych wskaźników w porównaniu do bazowego roku 2008:

⁷⁵ W wyniku realizacji ww. zadań nie powstały nowe produkty turystyczne wykorzystywane w promocji turystycznej miasta.

⁷⁶ Zawieranych co roku umów cywilnoprawnych.

⁷⁷ Do zakończenia kontroli NIK Miasto nie otrzymało sprawozdania za 2018 r.

⁷⁸ W pozostałych miesiącach MCIT nie funkcjonował.

⁷⁹ Zawieranych co roku umów cywilnoprawnych.

⁸⁰ Biuletyn Nr 2.

⁸¹ 7-8.09.2017 r.

⁸² W 2017 r. „Największe atrakcje turystyczne Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w oczach dziecka”, w 2018 r. „Kocham moją miejscowość za...”.

⁸³ Wykonawca wyłoniony w pierwszym przetargu nie zrealizował umowy.

⁸⁴ W ramach projektu „Perły BOF-u”.

- w publikowanych⁸⁵ raportach z monitoringu SRMB za lata 2015 i 2016, a także w wewnętrznych informacjach Departamentu Kultury, Promocji i Sportu kierowanych do Departamentu Strategii i Rozwoju za 2017 r. i I półrocze 2018 r. wartość wskaźnika *funkcjonowanie lokalnej organizacji turystycznej* błędnie określono na 1, należało bowiem wskazać 3 organizacje, z którymi współpracowało Miasto⁸⁶.
Dyrektor DKPiS wyjaśniła, że w wartości wskaźnika ujęto RO PTTK, z którym prowadzono stałą i długoterminową współpracę, zaś omyłkowo pominięto Oddział Podlaski Polskiej Izby Turystyki (gdyż wspólne działania miały charakter jednostkowy, dotyczący udziału w targach⁸⁷) oraz PROT i BOF (gdyż współpracę w zakresie promocji turystycznej nawiązano w toku prowadzonych wcześniej wspólnych działań w innych obszarach) oraz że omyłka ta zostanie skorygowana;
- nie było też możliwe określenie, czy i w jakim stopniu nastąpił wzrost wartości tego wskaźnika, gdyż DKPiS nie miał wiedzy, z iloma lokalnymi organizacjami turystycznymi współpracowało Miasto w 2008 r., a tym samym jaka ich liczba powinna być wykazana w wartości tego wskaźnika za ten rok. Dyrektor DKPiS wyjaśniła, że wynika to z braku dokumentów archiwalnych i częstej reorganizacji komórek Urzędu;
- w ww. raportach za lata 2015-2016 i w informacji DSR przedstawionej na potrzeby kontroli NIK za 2017 r. wartość wskaźnika *liczba hoteli* określono wg statystycznych danych GUS⁸⁸ na kolejno 13, 14 i 15, tj. bez uwzględnienia sprawdzalnej ewidencji konkretnych obiektów prowadzonej przez Marszałka Województwa Podlaskiego na podstawie art. 38 ust. 2 w zw. z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych⁸⁹. Ewidencja ta była na bieżąco publikowana na stronie internetowej MSiT⁹⁰. Zgodnie z jej danymi liczba hoteli w mieście w latach 2015-2017 wyniosła 14, 16 i 16 (wartość wskaźnika w I półroczu 2018 r. wg obu źródeł była taka sama – 16). Dyrektor DSR⁹¹ wyjaśnił, że wartość wskaźnika określano wg danych GUS „ponieważ tak przyjęto w Strategii. Gdybyśmy posiadali wiedzę, że dane wynikające z ewidencji Samorządu Województwa są nieco inne, moglibyśmy w raporcie z monitoringu Strategii dodać informujące o tym wyjaśnienie”. Dyrektor DKPiS wyjaśniła zaś, że jej departament nie analizował ww. danych na stronie MSiT, gdyż monitorowaniem wskaźnika SRMB zajmował się DSR. (akta kontroli str. 29-30, 186-219, 271-272, 319-320, 336-337)

IV. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o określenie osiągniętych wartości wskaźników *Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus* w sposób zgodny ze stanem faktycznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK,

⁸⁵ https://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/rozwoj_miasta/, str. 69.

⁸⁶ Dyrektor DKPiS wyjaśniła, że wskaźnik ten dotyczy lokalnych organizacji turystycznych, z którymi współpracowało Miasto.

⁸⁷ Szerzej przedstawionych w punkcie 2.12.

⁸⁸ Zgodnie z wytyczną zawartą w SRMB.

⁸⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1553, ze zm.

⁹⁰ <https://turystyka.gov.pl/cwoh/index>

⁹¹ W którym określano wartość tego wskaźnika.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

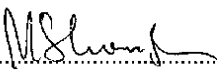
nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

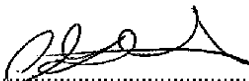
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 13 grudnia 2018 r.

Kontrolerzy:
Marek Skorupski
gł. specjalista k.p.


.....
podpis

Marcin Bielawski
specjalista k.p.


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa

.....
podpis