



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Lublin, dnia listopada 2011 r.

Pan
Krzysztof Hetman
Marszałek Województwa Lubelskiego

LLU-4101-23-01/2011

P/11/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie skontrolowała w Urzędzie Marszałkowskim w Lublinie (zwanym dalej „Urzędem”) prowadzenie działań promocyjnych Województwa Lubelskiego („Województwo”) w latach 2010 – 2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Województwa w zakresie objętym kontrolą.

1. Dokument określający kierunki działań promocyjnych Województwa Lubelskiego pt. „Strategia Marki Województwa Lubelskiego” opracowany został w 2008 r., a od 2009 r. działania promocyjne Województwa podejmowane były w oparciu o ten dokument. Dokonano w nim analizy wizerunku Lubelszczyzny i dotychczasowych działań promocyjnych, określono sposoby na zbudowanie mocnej marki „Lubelskie” oraz wskazano cele (pośrednie i cząstkowe) do osiągnięcia, tj. m.in. zwiększenie liczby zewnętrznych inwestorów i wzrost aktywności gospodarczej mieszkańców, znaczące zwiększenie liczby

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

turystów odwiedzających Województwo Lubelskie i wydłużenie czasu ich pobytu, wzmocnienie więzi i poczucia regionalnej tożsamości oraz identyfikacji mieszkańców z regionem, wzrost poziomu atrakcyjności i konkurencyjności regionu na tle innych województw kraju i regionów Europy. Za kluczową w działaniach promocyjnych przyjęto branżę turystyczną, ze względu na niskie zurbanizowanie regionu lubelskiego i jego potencjał związany z przestrzenią idealną do wypoczynku, relaksu, nabierania sił do życia (w bliskim kontakcie z naturą). Podejmowane działania promocyjne, ukierunkowane na wypromowanie wizerunku Lubelszczyzny, jako miejsca o dużej atrakcyjności turystycznej i kulturalnej, były spójne ze „Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020” („SRWL”), przyjętej Uchwałą Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 04.07.2005 r.

Główne działania promocyjne Województwa podejmowane były w ramach projektu „Opracowanie i wdrożenie systemu promocji województwa lubelskiego” („Projekt”), realizowanego z udziałem środków europejskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 („RPO WL”)². W ramach ww. Projektu, w latach 2010-2011 realizowano działania takie jak: kampanie produktowe i wizerunkowe Województwa Lubelskiego (m.in. w telewizji, internecie, radiu), organizowano autorskie wydarzenia kulturalne Województwa Lubelskiego³, promowano Województwo podczas kluczowych wydarzeń i imprez w regionie⁴.

Pozostałe działania promocyjne, finansowane z budżetu Województwa Lubelskiego, polegały przede wszystkim na promocji walorów Województwa podczas różnych imprez kulturalnych i sportowych w kraju i za granicą, zarówno takich, których Urząd był współorganizatorem, jak również organizowanych przez podmioty zewnętrzne. Każdorazowo, zgodę na przeprowadzenie działań promocyjnych wydawał Zarząd Województwa Lubelskiego, na pisemny wniosek dyrektora odpowiedniego Departamentu Urzędu, do którego zadań należała promocja Województwa w danym zakresie.

Skuteczność działań promocyjnych Województwa Lubelskiego podejmowanych w ramach Projektu poddana została ogólnopolskim badaniom dwukrotnie⁵, tj. w roku 2010 i 2011. Wynikało z nich, że kampanie dotyczące Województwa Lubelskiego wymieniane były przez

² Oś Priorytetowa VII: Kultura, turystyka i współpraca międzyregionalna, Działanie 7.2: Promocja kultury i turystyki, umieszczonego na liście podstawowej „Indykatywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013”, stanowiącego załącznik do uchwały Zarządu Województwa Lubelskiego Nr CCCXXII/4410/10 z dnia 29 czerwca 2010 r.

³ M.in. Europejski Festiwal Smaku, Konkurs Smaki Lubelszczyzny, Kiermasz Świąteczny, Perły i Perełki Lubelszczyzny, Ambasador Województwa Lubelskiego.

⁴ Przykładowo: Kiermasze Świąteczne w Lublinie, Festiwal Dwa Brzegi w Kazimierzu Dolnym, Jarmark Jagielloński w Lublinie, Letnia Akademia Filmowa w Zwierzyńcu, Dożynki Wojewódzkie.

⁵ Badania wykonane w 2010 i 2011 r. przez ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o. w Warszawie.

ankietowanych na czwartym miejscu pod względem rozpoznawalności (4% wskazań), natomiast kontakt z działaniami promocyjnymi Województwa zadeklarowało 27% respondentów.

Nie dokonywano natomiast analizy efektów działań promocyjnych, finansowanych poza Projektem. NIK zwraca uwagę, że brak tych analiz, a także nieokreślenie celów i mierników na etapie planowania działań nie pozwala na stwierdzenie, czy środki przeznaczone na te działania były wydatkowane z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych⁶, tj. z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz zasadą optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. NIK przyjmuje złożone w trakcie kontroli wyjaśnienia, że powodem niedokonywania analiz efektów działań promocyjnych była ich duża liczba i zróżnicowany charakter oraz zbyt duże koszty badań, które byłyby nieadekwatne do nakładów na nie poniesionych.

2. Zadania dotyczące promocji Województwa realizowane były przez wydzieloną komórkę organizacyjną – Departament Promocji i Turystyki (33 pracowników), w ramach funkcjonujących w tym Departamencie Oddziałów⁷ oraz samodzielnych stanowisk pracy⁸. Inicjowanie działań na rzecz promocji walorów lubelskiej wsi, produktów rolnych i przetwórstwa rolno - spożywczego Województwa powierzono również Oddziałowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Departamencie Rolnictwa i Środowiska, a realizację działań związanych z promocją gospodarczą i rozwojem przedsiębiorczości w Województwie Oddziałowi Promocji Handlu i Inwestycji w Departamencie Gospodarki i Innowacji.

W latach 2010-2011 (I półrocze) Samorząd Województwa samodzielnie podejmował działania promocyjne, jak również zlecał wykonanie usług promocji podmiotom zewnętrznym. W 2010 r. na organizację, współorganizację lub uczestnictwo w 54 przedsięwzięciach (wydarzeniach), podczas których promowane było Województwo Lubelskie wydatkowano kwotę 505.539,97 zł, natomiast w I połowie 2011 r. na promocję Województwa podczas 18 takich wydarzeń wydatkowano kwotę 155.244,13 zł⁹. Dotyczyło to przedsięwzięć takich jak: uczestnictwo w Świącie Kwiatów w Debreczynie, zakup koszulek na rajd rowerowy, udział w XXII Międzynarodowych Targach „AGRO 2010” w Kijowie, prezentacja Regionu na targach BioFach 2010 w Norymberdze, prezentacja Regionu na

⁶ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

⁷ Tj. Oddziału Turystyki, Oddziału Promocji Województwa, Oddziału – Biura Marki Regionalnej „Lubelskie”, Oddziału Centrum Promocji Województwa Lubelskiego.

⁸ Stanowiska ds. promocji województwa w UE – Biuro w Brukseli, stanowiska ds. współpracy z Biurem w Brukseli.

⁹ Kwoty te nie obejmują wydatków na realizację Projektu współfinansowanego ze środków europejskich.

Europejskich Targach Produktów Regionalnych w Zakopanem, prezentacja kulturalna, gospodarcza, turystyczna województwa lubelskiego w Parlamencie Europejskim w Brukseli. W 2010 r. podmiotom zewnętrznym zlecono przeprowadzenie 189 działań promocyjnych na łączną kwotę 889.843,92 zł, natomiast w I połowie 2011 r. - 48 zadań za kwotę 245.705,06 zł, podczas wydarzeń takich jak: Gala Sportu, Koncert pamięci Jana Pawła II, Juwenalia, Jarmark Opolski, Wawrzyn Podlasia, Festiwal KODY, Chełm Rock Festiwal, Gala Nauki i Biznesu, Międzynarodowe Konfrontacje Naukowe. Promocja podczas tych wydarzeń polegała przede wszystkim na umieszczeniu w miejscu imprezy banerów/plakatów promujących Województwo, umieszczeniu na materiałach informacyjnych oraz w zapowiedziach medialnych wzmianki o udziale Województwa oraz dystrybucji materiałów promocyjnych dostarczonych przez Urząd Marszałkowski.

3. Zlecenie działań promocyjnych oraz udzielanie zamówień publicznych na dostawy i usługi odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wartość udzielonych zamówień publicznych, przedmiotem których były działania promocyjne, nie przekraczała jednorazowo równowartości 14.000 euro, co w świetle art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁰, zwalniało Samorząd Województwa od stosowania przepisów tej ustawy.

Dwóch zamówień, na usługi o wartości powyżej 3.000 euro netto, udzielono z pominięciem obowiązujących w Urzędzie procedur, wynikających z „Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego w Lublinie, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 14 000 euro (netto)”¹¹ i nie zawarto umowy w formie pisemnej. Dotyczyło to zlecenia Wojewódzkiemu Zrzeszeniu Ludowe Zespoły Sportowe organizacji promocji Województwa Lubelskiego podczas Wojewódzkich Igrzysk Sportowo-Rekreacyjnych LZS w Rejowcu Fabrycznym w dniu 25.07.2010 r. za kwotę 13.000 zł netto (równowartość 3.386 euro) oraz zlecenia Zespołowi Pieśni i Tańca „Lublin” im. Wandy Kaniorowej przygotowania i wykonania programu artystycznego podczas „Święta kwiatów” w Debreczynie w dniach 19-20.08.2010 r. za kwotę 12.500 zł netto (tj. 3.256 euro). Powyższe Dyrektor Departamentu Promocji i Turystyki tłumaczył tym, że ww. zleceniobiorcy nie poinformowali Urzędu przed realizacją zleconych usług o tym, że nie są płatnikami VAT i koszt usług będzie wyższy o ten podatek. W przypadku pozostałych zleceń (o wartości powyżej 3.000 euro netto) sporządzano pisemne

¹⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., dalej: *Pzp*).

¹¹ Stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 7/10 Marszałka Województwa Lubelskiego z 11 stycznia 2010 r. Zgodnie z § 10 „Regulaminu”, gdy wartość dostaw, usług, czy robót budowlanych przekracza kwotę 3 000 euro (netto) umowa powinna zostać sporządzona w formie pisemnej.

umowy, w których określano szczegółowo obowiązki zleceniobiorcy, polegające między innymi na: informowaniu o patronacie Marszałka Województwa na materiałach reklamujących imprezę, zamieszczaniu herbu Województwa na materiałach informacyjnych związanych z danym wydarzeniem, udokumentowaniu wykonanych zadań promocyjnych.

Wynagrodzenie za wykonane usługi przekazywano po zrealizowaniu zadań i dostarczeniu faktury, żądano również przedłożenia przez zleceniobiorców sprawozdań z wykonania umowy (przebiegu imprezy), dokumentacji fotograficznej, wykazu przygotowanych informacji i materiałów.

4. Urząd Marszałkowski w ramach dofinansowania ze środków RPO WL na lata 2007-2013 realizował w latach 2010-2011 projekt pn.: „Opracowanie i wdrożenie systemu promocji województwa lubelskiego”. Dofinansowanie Projektu przyznane zostało Uchwałą Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 29 października 2010 r. Całkowita wartość Projektu wynosi: 12.000.000,00 zł, a kwota dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WL na lata 2007-2013 - 10.200.000,00 zł, co stanowi 85% wszystkich wydatków kwalifikowanych Projektu. Pozostałą część zadania zaplanowano sfinansować z budżetu Województwa. W 2010 r. wydatki na działalność promocyjną w ramach ww. Projektu wyniosły łącznie 5.839.641,58 zł, w tym 875.946,42 zł z budżetu Województwa, a w I półroczu 2011 r. – 1.093.532,68 zł, w tym z budżetu Województwa - 164.029,91 zł.

5. Na działania promocyjne¹² w 2010 r. przeznaczono 1.934.381,01 zł, 0,52% wydatków ogółem oraz 132% wydatków poniesionych w 2007 r. Udział wydatków na promocję Województwa w wydatkach ogółem w latach 2007-2009 wynosił odpowiednio: 0,58%, 0,58% oraz 0,49%. Na 2011 r. środki na ten cel zaplanowano w wysokości 1.795.625,00 zł, a w ciągu I półrocza zrealizowano je w wysokości 798.104,42 zł (44,4%). Na koniec 2010 r. oraz I półrocza 2011 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne dotyczące działalności promocyjnej.

Na podstawie badanej próby 36 dowodów księgowych o łącznej wartości 466.213,09 zł w ramach rozdziału 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* stwierdzono, że terminowo dokonywano płatności oraz prawidłowo zaewidencjonowano wydatki do rozdziału oraz paragrafów klasyfikacji budżetowej. W przypadku zakupów pucharów, dyplomów oraz nagród rzeczowych dla laureatów ogólnopolskich i wojewódzkich

¹² Z wyłączeniem Projektu dofinansowanego ze środków europejskich.

konkursów¹³ oraz dla laureatów konkursu na najlepsze danie oraz potrawę z ryb podczas „Dożynek rybackich” za łączną kwotę 19.413,43 zł, NIK przyjmuje wyjaśnienia zastępcy dyrektora Departamentu Rolnictwa i Środowiska, iż wydarzenia, na które zakupiono te nagrody związane były z promocją Województwa, zwraca jednak uwagę na potrzebę rzetelnego dokumentowania promocyjnego charakteru wydatków dokonywanych w ramach rozdziału 75075.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) przestrzeganie wewnętrznych procedur dotyczących zawierania pisemnych umów z kontrahentami w przypadku zamówień o wartości powyżej 3.000 euro netto,
- 2) rzetelne dokumentowanie promocyjnego charakteru wydatków dokonywanych z rozdziału 75075.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

¹³ „Bezpieczne gospodarstwo rolne”, konkursu plastycznego „Czego dzieci nie powinny robić w gospodarstwie rolnym”, „Bezpiecznie na wsi”, „Sposób na sukces”, „Usuwamy azbest”.