



PM 26
09.04.14

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-001-01/2014

P/14/068

URZĄD MIASTA KRAKOWA
KANCELARIA MAGISTRATU
plac Wszystkich Świętych 3-4
Data 2014 -04- 09 (1)
Nr 1925/2014 zał.

1925
Przyjęto A
09.04.2014
dnia
podpis

~~BK 10.04.14~~
PREZYDENT MIASTA KRAKOWA
Jacek Majchrowski
10.04.14

BK.02
10.04.14

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

URZĄD MIASTA KRAKOWA
BIURO KONTROLI WEWNĘTRZNEJ
Data 11 KWI. 2014
1225

URZĄD MIASTA KRAKOWA
KANCELARIA MAGISTRATU
plac Wszystkich Świętych 3-4
Data 11 KWI. 2014 (9)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/068 – <u>Działania promocyjne wybranych miast na prawach powiatu</u>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	Stanisław Dziwisz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88022 z 10 stycznia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, 31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4 (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

NIK ocenia pozytywnie¹ objęte niniejszą kontrolą działania promocyjne Urzędu realizowane w latach 2011-2013. Były one efektywne i skuteczne, a wydatki na ich realizację poniesiono w sposób gospodarny i rzetelny. Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne zapewniły prawidłową realizację tych zadań, a sposób ich zlecania podmiotom zewnętrznym nie budzi zastrzeżeń.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Cele rozwoju Krakowa i jego promocji zostały określone w Strategii Rozwoju Krakowa², Strategii Rozwoju Turystyki w Krakowie na lata 2006-2013³ oraz w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa⁴ (dalej: SUIKZP), a ich uszczegółowienie dokonane zostało między innymi w opracowanych programach sektorowych. Ważnym dokumentem stanowiącym podstawę dla podejmowanych przez Urząd działań promocyjnych była również uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie rozwoju gospodarczego i innowacji⁵.

Objęte niniejszą kontrolą zadania promocyjne zostały prawidłowo i w całości zrealizowane, a przyjęte wskaźniki, dotyczące w szczególności liczby i rodzaju użytych środków reklamowych, osiągnięte. Urząd zapewnił sobie uzyskanie danych, pozwalających na ocenę efektywności we wszystkich badanych projektach, w których uzyskanie takich danych było możliwe bez nadmiernego obciążenia budżetu Miasta.

Wydatki poniesione w związku z realizowanymi zadaniami promocyjnymi zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych Urzędu. W ramach prowadzonych kampanii Urząd podjął szereg czynności bezkosztowych, które wpływały na poprawę skuteczności działań promocyjnych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Przyjęta uchwałą nr LXXV/742/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r.

³ Uchwała nr XLIV/538/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Turystyki w Krakowie na lata 2006-2013.

⁴ Uchwała Nr XII/87/03 z dnia 16 kwietnia 2003 r. zmieniona uchwałą Nr XCIII/1256/10 z dnia 3 marca 2010 r.

⁵ Uchwała nr XII/134/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie kierunków działania Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie rozwoju gospodarczego i innowacji na terenie Gminy Miejskiej Kraków.

Postępowania w celu zlecenia podmiotom zewnętrznym działań promocyjnych zostały prawidłowo przeprowadzone. Przygotowano je rzetelnie i przeprowadzono zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶. Zastrzeżeń nie budzi także udzielenie zamówień, których wartość nie przekraczała kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, gdyż analiza siedmiu losowo wybranych postępowań wykazała, że były one prowadzone zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań promocyjnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Przygotowanie organizacyjne

W Urzędzie zadania związane z promocją Krakowa realizuje w szczególności:

- Wydział Informacji, Turystyki i Promocji Miasta (dalej: IP) do zakresu działania którego należą między innymi sprawy polityki informacyjnej, turystyki i promocji Miasta. Wydział ten współpracował z Krakowskim Biurem Festiwalowym (dalej: KBF) w zakresie pozyskiwania niezbędnych danych i informacji celem przygotowywania odpowiednich opinii, stanowisk i projektów. W Wydziale działa Referat Biuro Kongresów, którego celem jest budowanie wizerunku Krakowa oraz prezentacja jego zasobów i wartości. Biuro Kongresów prowadziło promocję Krakowa, jako miejsca do spotkań biznesowych, kongresów i konferencji, a także imprez motywacyjnych;
- Wydział Rozwoju Miasta, który realizuje między innymi zadania związane z opracowywaniem i wdrażaniem Strategii Rozwoju Krakowa, prowadzeniem Banku Informacji o Mieście, rewitalizacją, komunikacją społeczną, obsługą inwestora oraz wspieraniem przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 68-72, 314-319)

Realizowaniem, organizowaniem i prowadzeniem (w ramach planu finansowego) zadań związanych z organizacją imprez sportowych i rekreacyjnych, zawodów edukacyjnych oraz opracowywaniem i wdrażaniem planów promocji i tworzenia wizerunku Miasta w obszarze sportu zajmował się Zarząd Infrastruktury Sportowej (dalej: ZIS), działający jako wyodrębniona jednostka budżetowa Gminy Miejskiej Kraków⁷. Ponadto, zgodnie z Programem rozwoju sportu w Krakowie na lata 2013-2015⁸, przedmiotem działalności ZIS jest realizowanie, organizowanie i prowadzenie zadań związanych z organizacją imprez sportowych o charakterze krajowym i międzynarodowym, a także opracowywanie i wdrażanie planów promocji oraz tworzenia wizerunku Miasta w obszarze sportu.

(dowód: akta kontroli str. 68-72, 314-319)

Promocją wizerunkową gminy Kraków, w szczególności poprzez promocję dziedzictwa i dorobku kulturalnego Miasta, zajmuje się również miejska instytucja kultury KBF⁹.

KBF podejmuje działania w zakresie promocji wizerunkowej Gminy Miejskiej Kraków w szczególności poprzez:

- realizację kampanii promujących Kraków w kraju i zagranicą, w szczególności poprzez promocję lokalną, ogólnopolską i międzynarodową jego dziedzictwa i dorobku kulturalnego;
- tworzenie, prowadzenie i zarządzanie siecią informacji miejskiej;
- nabywanie, przygotowywanie, produkcję lub koprodukcję materiałów programowych;

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., dalej: ustawa Pzp.

⁷ Uchwała nr XLIX/637/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 sierpnia 2008 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie i zatwierdzenia jej statutu (zmieniona uchwałą nr LXXXI/1244/13 z 11 września 2013 r.).

⁸ Uchwała LXII/901/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Sportu w Krakowie na lata 2013 – 2015, wcześniej: uchwała nr LXXX/1056/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 września 2009 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Sportu i Rekreacji w Krakowie na lata 2010-2012 wraz z projekcją rocznego programu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi w zakresie upowszechniania kultury fizycznej na 2010 r.

⁹ Załącznik do uchwały Nr XLIX/625/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 sierpnia 2008 r. zmienionej w sprawie zmiany uchwały Nr LXIX/681/97 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 stycznia 1997 r. w sprawie utworzenia gminnej instytucji kultury: „Krakowskie Biuro Festiwalowe”.

- prowadzenie działalności kulturalno-informacyjnej w innych formach niewskazanych powyżej.

(dowód: akta kontroli str. 314-319)

Realizacją zadań w zakresie promocji Krakowa zajmowało się 36 pracowników, w tym: 21 z Wydziału Informacji, Turystyki i Promocji Miasta, ośmiu z Wydziału Rozwoju Miasta, czterech z Wydziału Edukacji oraz trzech z Biura Funduszy Europejskich. Jedna z tych osób posiadała wykształcenie średnie. Pozostałe posiadały wykształcenie wyższe w kierunkach zbieżnych z zakresem działań promocyjnych. Ponad 72% (26 osób) tych pracowników posiadało ponad pięcioletni staż pracy w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 94-105)

W latach 2010-2013 Zespół Audytu Wewnętrznego Urzędu nie prowadził badań dotyczących działań promocyjnych Urzędu. W 2012 r. Zespół ten, na zlecenie Dyrektora Magistratu, przeprowadził analizę korzyści wynikających z przynależności Krakowa do różnych organizacji krajowych i międzynarodowych. W analizie wskazano, że jedną z takich korzyści jest promocja Krakowa i wzmacnianie jego pozycji, między innymi poprzez: promocję na portalach informacyjnych (np. Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski) i w materiałach promocyjnych (np. wydawanych przez Związek Gmin Jurajskich) oraz udział w projektach, sesjach i konkursach organizowanych przez organizacje międzynarodowe. W analizie zwrócono jednak uwagę na wysokie koszty przynależności do tych organizacji, które wynoszą rocznie łącznie ponad 500 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 66-67)

W latach 2011-2013 kontrole dotyczące zadań związanych z promocją Miasta Krakowa prowadził Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (dalej: UMWM). Celem tych kontroli była ocena zgodności działań w zakresie rzeczowej realizacji projektów współfinansowanych ze środków Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej: MRPO) z zapisami umów o dofinansowanie, ustalenie stopnia wykonania wskaźników monitorujących zapisanych w umowie o dofinansowanie oraz weryfikacja prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych. W tym okresie przeprowadzono łącznie trzy kontrole:

- dwie dotyczące realizacji projektu „Krakowskie Noce” w 2011 r. i 2012 r. W kontroli realizacji projektu w 2011 r. stwierdzono naruszenie art. 7 ust. 1 w zw. z art. 23 ustawy Pzp poprzez ustalenie wymogu spełnienia warunku w zakresie posiadania wiedzy i doświadczenia samodzielnie przez co najmniej jednego z wykonawców, pomimo że oferta została złożona wspólnie przez kilku wykonawców;
- w 2011 r. skontrolowano projekt „Kraków nie tylko zabytkami stoi”, który miał na celu kreowanie wizerunku i promocji Małopolski na arenie międzynarodowej poprzez najciekawsze wydarzenia sportowe¹⁰. W wyniku kontroli dokonano przeniesienia kwoty 610,30 zł z wydatków kwalifikowanych do niekwalifikowanych.

(dowód: akta kontroli str. 163)

Zadania realizowane przez Urząd w zakresie promocji Krakowa nie były przedmiotem kontroli prowadzonych przez Biuro Kontroli Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

1.2. Planowanie marketingu terytorialnego

1.2.1. Posiadane dokumenty strategiczne dotyczące prowadzenia marketingu terytorialnego

Od 2006 r. Urząd nie posiada jednego dokumentu strategicznego odnoszącego się do działań promocyjnych (strategii lub programu promocji).

(dowód: akta kontroli str. 473, 536)

Prezydent Miasta Krakowa wyjaśnił, że opracowanie przez gminę dokumentów strategicznych, odnoszących się do działań promujących jej funkcjonowanie, nie jest w sposób obligatoryjny uwarunkowane prawnie. Dokumenty tego rodzaju określają

¹⁰ Projekt realizowany był w okresie od 1 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r.

podstawowe kierunki rozwoju w dłuższej perspektywie, w odniesieniu do zasadniczych celów strategicznych rozwoju. Cele takie są odzwierciedleniem aktualnych potrzeb mieszkańców oraz specyfiki i charakteru gminy. Urząd opracował dokumenty strategiczne dla rozwoju Miasta Krakowa, w tym dokumenty w zakresie marketingu terytorialnego, tj.: Strategię Rozwoju Krakowa obejmującą m.in. obszar promocji i turystyki oraz Strategię Rozwoju Turystyki na lata 2006-2013 (ze zmianami) obejmującą obszar promocji miasta poprzez turystykę.

(dowód: akta kontroli str. 202-203)

Przygotowany projekt Strategii Promocji Krakowa na lata 2008-2012 nie został przyjęty ze względu na wycofanie przez Prezydenta Miasta Krakowa projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w tej sprawie. Projekt Strategii Promocji na lata 2008-2012 został opracowany na zlecenie Urzędu przez Grupę Eskadra Sp. z o.o. za 37,1 tys. zł. W dniu 19 grudnia 2007 r. dokonano odbioru przedmiotu umowy, stwierdzając prawidłowe i terminowe jej wykonanie.

(dowód: akta kontroli str. 4, 73-82, 536)

Projekt uchwały w sprawie Strategii Promocji Krakowa na lata 2008-2012 został przekazany do Rady Miasta Krakowa na początku 2008 r. Projekt został zaopiniowany przez właściwe komisje Rady Miasta Krakowa. Uwagi, wnioski, sugestie oraz wątpliwości wynikłe w wyniku tego zaopiniowania, jak również zmieniające się okoliczności warunkujące aktualność projektowanych założeń, spowodowały potrzebę formalnego wycofania przedmiotowego projektu uchwały. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta Krakowa, nowa strategia promocji, nad którą trwają obecnie prace, powinna zostać zrealizowana w oparciu o wszystkie zapisy dotyczące kwestii promocyjnych wynikających z innych dokumentów strategicznych gminy. Prezydent zwrócił uwagę na spodziewane ogłoszenie przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski listy miast kandydujących do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich 2022, które może wpłynąć na zakres działań promocyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 202-203)

Przy opracowaniu projektu Strategii Promocji Krakowa 2008-2012 korzystano z ekspertyz dotyczących realizacji planu wdrożenia Strategii Promocji Krakowa na lata 2004-2006 oraz wynikających z nich zaleceń innowacyjnych na lata 2008-2012¹¹. Podstawowym zarzutem stawianym przez ekspertów pod adresem Strategii Promocji Krakowa 2004-2006 był brak realizmu, polegający na błędnym założeniu, że władze lokalne występują w roli głównego podmiotu przygotowującego, organizującego, realizującego, koordynującego i kontrolującego całość przedsięwzięć marketingowych dotyczących Krakowa.

Naczelnym priorytetem w projekcie Strategii na lata 2008-2012, podobnie jak w poprzedniej było dążenie, by Kraków uznawany był powszechnie za szczególnie atrakcyjną lokalizację turystyczną i biznesową oraz wyjątkowo atrakcyjne miejsce do życia w środkowej Europie. Założono, że cel ten realizowany będzie na czterech obszarach promocji miasta (marka Miasta, mieszkańcy Miasta, gospodarka Miasta oraz Miasto wobec Europy i świata), na których obowiązywać miały cztery priorytety promocyjne: rozbudowa marki Miasta, promocja poczucia dobrobytu wspólnoty mieszkańców Krakowa, pobudzanie turystyki oraz integracji i rozwoju środowiska gospodarczego Krakowa oraz wspieranie aktywności metropolitalnej Krakowa w Europie i na świecie. Priorytetom podporządkowano cele operacyjne mające zostać osiągnięte poprzez realizację konkretnych zadań, dla których zostały określone mierniki realizacji i mierniki efektywności zadania.

W projekcie tym wskazano, że nie powinno się obarczać odpowiedzialnością za realizację strategii marketingowej podmiotu, który ma co najwyżej częściowy wpływ na tę realizację. Wskazano, że podział odpowiedzialności wymaga, by Biuro Promocji i Marketingu Miasta nie odpowiadało za tworzenie produktu czy czuwanie nad jego jakością oraz tworzenie i realizację strategii dystrybucji, ceny i sprzedaży produktu, gdyż przedmiotem jego działania jest informacja na temat oferty Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 473, 536)

¹¹ Przykładowo: Smit i Smit consulting, *Analiza efektywności i monitoring procesu wdrażania Strategii Promocji Krakowa 2004-2006*, Kraków 2005.

W dniu 14 maja 2013 r. powołany został zespół zadaniowy w celu przygotowania dokumentu strategicznego w zakresie promocji miasta Krakowa na lata 2014-2022¹², w skład którego wchodzi: przedstawiciele Urzędu (13 osób) oraz po dwóch przedstawicieli z Muzeum Historycznego Miasta Krakowa, MOCAK Muzeum Sztuki Współczesnej w Krakowie, Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu oraz po jednym przedstawicielu z Zarządu Infrastruktury Sportowej, KBF, Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego S.A., Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A. i Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania S.A.

W ramach prac zespołu odbyło się jedno posiedzenie, na którym podkreślono, że prace nad aktualizacją Strategii Rozwoju Krakowa oraz Strategii Rozwoju Turystyki determinują pracę nad Strategią Promocji Krakowa na lata 2014-2022 jako służebną wobec tych dokumentów. Wskazano, że konieczne jest przeprowadzenie deregulacji istniejących zarządzeń i procedur oraz wprowadzenie bardziej skutecznej formy kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 85-89)

Zastępca Dyrektora IP wyjaśniła, że obecnie prowadzone jest rozeznanie rynku, poszukiwanie podmiotów zewnętrznych specjalizujących się w opracowywaniu tego typu dokumentów i szacowanie kosztów z tym związanych oraz analizowanie dokumentów o charakterze strategicznym w zakresie promocji wprowadzonych w innych miastach. Dla marketingowych działań wykorzystywane są analizy potrzeb, w tym w szczególności: wyniki badania opinii „określenie wizerunku, który Polska powinna promować za granicą”, przeprowadzonego na zlecenie Ministra Spraw Zagranicznych oraz materiały Polskiej Organizacji Turystycznej i raport fundacji Best Place Europejskiego Instytutu Marketingu Miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

Dyrektor IP wyjaśnił, że przeprowadzono kwerendę w zakresie realizowanych zadań o charakterze promocyjnym, które mogą stanowić przedmiot zainteresowania pod kątem opracowania Strategii Promocji Miasta. Dokonano również kwerendy dokumentów o charakterze strategicznym, obowiązujących w Urzędzie. Brak intensyfikacji prac Zespołu wynika z realizacji wspomnianych kwerend, a także z dynamiki i harmonogramu działań związanych ze staraniami Krakowa o organizację Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r. Do końca 2013 r. nie zwoływano obrad Zespołu, ponieważ dalsze zaangażowanie Krakowa w proces aplikacyjny było uzależnione od udzielenia przez polski rząd stosownych gwarancji (co nastąpiło dopiero 30 stycznia 2014 r.). W bieżącym roku, najprawdopodobniej w lipcu ogłoszona zostanie lista „Miast Kandydujących”. Dyrektor podkreślił, że to czy Kraków przejdzie do fazy kandydackiej, a następnie, czy zostanie wybrany na gospodarza igrzysk, będzie miało znaczący, jeśli nie decydujący wpływ na kształt strategii promocji miasta, a co za tym idzie na kierunek i harmonogram prac Zespołu Zadaniowego ds. Przygotowania Strategii Promocji Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 580, 637)

W latach 2011-2013 Urząd realizował przez okres dłuższy niż rok budżetowy wyłącznie projekty promocyjne wykonywane z udziałem bezzwrotnych środków zewnętrznych. Wszystkie te projekty zostały prawidłowo wprowadzone do wieloletniej prognozy finansowej Miasta Krakowa¹³.

(dowód: akta kontroli str. 160-161)

1.2.2. Sposób określenia priorytetów w zakresie promocji w innych dokumentach planistycznych

Cele rozwoju Krakowa i jego promocji zostały zapisane m.in. w Strategii Rozwoju Krakowa, Strategii Rozwoju Turystyki w Krakowie na lata 2006-2013 oraz w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 313, 536)

¹² Zarządzenie nr 1354/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do spraw przygotowania Strategii Promocji Krakowa na lata 2014-2022.

¹³ Zarządzenie nr 560/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia i przekazania pod obrady Rady Miasta Krakowa projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa zmienione zarządzeniem nr 995/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 11 kwietnia 2013 r.

W Strategii Rozwoju Krakowa (analizie SWOT) wskazano, że jedną ze słabych stron Krakowa jest niewystarczająca informacja i brak całościowej promocji gospodarczej, kulturalnej i turystycznej Miasta, natomiast jako szansę i oczekiwania wskazano między innymi świadome kreowanie marki Krakowa i rozwój Miasta jako centrum turystyki biznesowej, targowej i kongresowej. W dokumencie tym określono trzy cele strategiczne:

- I. Kraków miastem przyjaznym rodzinie, atrakcyjnym miejscem zamieszkania i pobytu;
- II. Kraków miastem konkurencyjnej i nowoczesnej gospodarki;
- III. Kraków europejską metropolią o ważnych funkcjach nauki, kultury i sportu.

(dowód: akta kontroli str. 313, 536)

Dla uszczegółowienia celów strategicznych przyjęto katalogi celów operacyjnych, w tym: cel operacyjny II-6: zwiększenie atrakcyjności turystycznej miasta. Założono, że do zwiększenia wykorzystania potencjału turystycznego Krakowa przyczyni się stworzenie odpowiednich warunków materialnych i instytucjonalnych rozwoju kultury oraz aktywna promocja miasta (wydarzenia kulturalne, zabytki) na rynkach krajowych i zagranicznych. Założono również, że atrakcyjność turystyczna miasta zostanie zwiększona przez zapewnienie odpowiedniej bazy koncertowo-kongresowej i poprawę wewnętrznej i zewnętrznej dostępności komunikacyjnej.

Dla realizacji celu operacyjnego II-6 niezbędne są następujące programy sektorowe: Strategia Promocji Krakowa i Strategia Rozwoju Turystyki. W okresie objętym kontrolą obowiązywała Strategia Rozwoju Turystyki na lata 2006-2013, nie wdrożono natomiast Strategii Promocji Krakowa.

Jednym z celów operacyjnych w ramach III celu strategicznego jest cel operacyjny III-6: tworzenie warunków dla rozwoju sportu, kultury fizycznej i rekreacji. Narzędziem realizacji tych celów jest Program Rozwoju Sportu w Krakowie na lata 2013-2015¹⁴, którego koordynacją realizacji zajmuje się Wydział Sportu. W Programie Rozwoju Sportu w Krakowie na lata 2013-2015 założono, że jednym z priorytetów jest promocja Krakowa jako ośrodka sportu i rekreacji (priorytet III) dla którego przyjęto cel szczegółowy: wzmocnienie wizerunku Krakowa jako ważnego polskiego centrum sportu. Założono, że cel ten zostanie osiągnięty poprzez realizację dwóch zadań¹⁵: prowadzenie tematycznego portalu internetowego i stworzenie rozpoznawalnego logo i hasła promującego Kraków. Zadania te realizowane były poprzez zamieszczanie na stronach www.krakow.pl/sport i www.sport.krakow.pl informacji m.in. na temat organizowanych imprez i wydarzeń sportowych, dostępnej bazy sportowej i osiągnięciach sportowych oraz przy wykorzystaniu trzech haseł: „Kraków kierunek sport”, „Kraków Royal Sports” oraz „Kraków nie tylko zabytkami stoi”. Przyjęto, że miernikami realizacji tych zadań jest odpowiednio liczba przygotowywanych lub aktualizowanych podstron tematycznych oraz liczba użytych narzędzi promocyjnych zawierających logo lub hasło. Jako wskaźnik rezultatu dla zadania pierwszego przyjęto liczbę odsłon stron internetowych, a dla zadania drugiego liczbę wydarzeń/zawartych umów oraz liczbę osób identyfikujących logo i hasło. Przygotowanie programu poprzedziło przeprowadzenie analizy SWOT, a jego projekt był poddawany konsultacjom społecznym i opiniowany przez Prezydenta Miasta Krakowa i Radę ds. Sportu.

(dowód: akta kontroli str. 313, 536)

W Strategii Rozwoju Turystyki w Krakowie na lata 2006-2013 określono sześć priorytetów, których realizacja przyczynić się miała do podniesienia znaczenia miasta jako ośrodka turystycznego w skali międzynarodowej:

- nowoczesna infrastruktura turystyczna i okołoturystyczna;
- wysoka jakość krakowskiej turystyki;
- wzmocnienie pozycji Krakowa na rynku turystycznym;
- wykwalifikowane kadry turystyczne;

¹⁴ Uchwała LXII/901/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Sportu w Krakowie na lata 2013 – 2015, wcześniej: uchwała nr LXXX/1056/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 września 2009 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Sportu i Rekreacji w Krakowie na lata 2010-2012 wraz z projekcją rocznego programu współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi w zakresie upowszechniania kultury fizycznej na 2010 r.

¹⁵ W Programie Rozwoju Sportu i Rekreacji w Krakowie na lata 2010-2012 przyjęty był taki sam priorytet i cel szczegółowy, dla którego określono trzy zadania: opracowanie i realizacja „Krakowskiego informatora sportowego”, opracowanie logotypu i hasła promującego Kraków jako ważne Polskie Centrum Sportu i organizacja imprezy „Gala Mistrzów Sportu”.

- prognozowanie i programowanie popytu i potrzeb turystycznych;
- partnerstwo na rzecz rozwoju i turystyki.

W celu realizacji przyjętych priorytetów wskazano cele szczegółowe i zadania między innymi w zakresie: promocji działalności krakowskich przedsiębiorców i umocnienia znaczenia Krakowa jako ośrodka turystycznego, promocji Krakowa jako miasta kongresów oraz promocji jego produktów i walorów turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 313, 536)

W SUIKZP zapisano, że poprzez promocję i marketing miasta, skierowane do mieszkańców i gości Krakowa oraz do podmiotów gospodarczych, realizowane będą następujące cele:

- informowanie o Krakowie, planach jego rozwoju, ich realizacji i skutkach;
- podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta i przyciąganie kapitału oraz inwestorów;
- kreowanie wizerunku miasta jako miejsca przychylnego inwestorom pod każdym względem (ekonomicznym, lokalizacyjnym, społecznym i bytowym);
- podnoszenie atrakcyjności turystycznej w celu zwiększenia liczby odwiedzających gości.

(dowód: akta kontroli str. 313)

W 2011 r. Rada Miasta Krakowa ustaliła kierunki działań dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie rozwoju gospodarczego i innowacji na terenie Krakowa, polegające na przygotowaniu działań wspierających rozwój gospodarczy oraz innowacje na terenie gminy, między innymi poprzez przygotowanie i wdrożenie programu lepszej obsługi inwestora w Krakowie oraz działań na rzecz promocji Krakowa jako miasta nowoczesnej gospodarki i przyjaznego inwestorom.

(dowód: akta kontroli str. 68-72)

Podstawę określenia mierników skuteczności działań promocyjnych na etapie planowania zadań (projektów) w zakresie promocji stanowi plan finansowo-rzeczowy zadania oraz formularz charakterystyka zadania¹⁶.

Badaniem sposobu określenia mierników i wskaźników objęto zadanie: organizacja i koordynacja działań promocyjnych Miasta oraz zadanie: wydawnictwa i realizacja przedsięwzięć promocyjnych realizowanych w 2013 r. Dla zadania organizacja i koordynacja działań promocyjnych Miasta przyjęto i przypisano realizowanym projektom łącznie 19 mierników skuteczności działań promocyjnych, na podstawie których opracowano 13 wskaźników realizacji zadań. Dla zadania Wydawnictwa i Realizacja Przedsięwzięć Promocyjnych przyjęto łącznie 21 mierników, które stanowiły podstawę dla opracowania 19 wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 537-569)

Dyrektor IP wyjaśnił, że mierniki i wskaźniki zostały opracowane na podstawie własnych analiz zaplanowanych do realizacji projektów, analiz podmiotów branżowych oraz gremiów lokalnych¹⁷, a ich struktura i zakres wynika bezpośrednio z charakteru realizowanych zadań i założeń. Określenie mierników skuteczności działań promocyjnych monitorujących poziom ich wykonania jest problematyczne z uwagi na charakter projektów i dynamikę działań informacyjno-promocyjnych, jednakże wszystkie podejmowane zadania poparte są analizą danego zagadnienia wynikającą z doświadczeń poprzednich lat oraz aktualnych trendów w marketingu miejsc. Podejmowane działania i założone efekty określone są każdorazowo w briefie, bądź w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ). Rezultaty/efekty podejmowanych działań opisywane są przez wykonawców w sprawozdaniu z realizacji zadania. Do oceny wykonania zadań służyły mierniki ujęte w Karcie Mierników i Wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 537-540, 556-558)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie planowania działań promocyjnych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁶ Planowanie i monitorowanie bieżących zadań budżetowych realizowane jest na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 2347/2013 z dnia 12 sierpnia 2013 r. w sprawie sporządzania Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa oraz planowania i realizacji budżetu Miasta Krakowa.

¹⁷ Przykładowo: działania reklamowe związane z promocją krakowskiego ośrodka akademickiego prowadzone w porozumieniu z Kolegium Rektorów Szkół Wyższych Krakowa.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Ocena
częstkowa

Opis stanu
faktycznego

Pomimo przygotowania projektu Strategii promocji na lata 2008-2012 nie wdrożono tego dokumentu. Wprawdzie nie było prawnego obowiązku przyjęcia strategii promocji, to jednak mając na względzie wielkość aglomeracji - w ocenie NIK - z gospodarczego punktu widzenia zasadnym jest wdrożenie takiego dokumentu, wyznaczającego kierunki działań w obszarze marketingu terytorialnego. O konieczności przyjęcia tego dokumentu świadczą również zapisy Strategii Rozwoju Krakowa, w której przyjęto, że dla realizacji celu operacyjnego II-6 niezbędne są dwa programy sektorowe, w tym Strategia Promocji Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 85-89, 313, 473, 536)

Urząd rzetelnie planował i realizował działania promocyjne, a przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewniły prawidłową i sprawną realizację działań promocyjnych.

2. Efekty działań promocyjnych

2.1. Wydatki na działalność promocyjną

W budżecie Miasta (rozdział 75075) na promocję zaplanowano w 2011 r. 8 808,7 tys. zł, w 2012 r. 3 994, 5 tys. zł, a w 2013 r. 5 507,2 tys. zł. W 2012 r. wydatki na promocję wyniosły 3 678,2 tys. zł i były o 45,9% mniejsze niż w 2011 r. (6 794,9 tys. zł) i o 27,8% mniejsze niż w 2013 r. (5 093,8 tys. zł). Plan wydatków (po zmianach) został zrealizowany odpowiednio w 77,1% w 2011 r., 92,1% w 2012 r. i 92,5% w 2013 r. Wydatki na promocję stanowiły w okresie objętym kontrolą 0,15% wszystkich wydatków Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 90-91, 257-267)

Dyrektor Magistratu wyjaśniła, że przyczyny zmniejszenia i niepełnej realizacji zaplanowanych wydatków na promocję wynikały z nasilających się już w 2011 r. skutków światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, który w istotny sposób wpłynął również na sytuację finansową Miasta Krakowa. Podjęto decyzję o ograniczeniu planowanych wydatków, w tym również wydatków na promocję. Zmniejszenie wydatków na promocję w latach 2012-2013 w stosunku do 2011 r. wynikało również z faktu, iż w 2011 r. - z uwagi na pełnienie przez Kraków funkcji Miasta Gospodarza spotkań w ramach Prezydencji Rady Unii Europejskiej - zaplanowano środki finansowe na promocję gospodarczą na zwiększonym poziomie w stosunku do lat poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 422, 466-467)

W latach 2011-2013 zrealizowano łącznie pięć projektów promujących Kraków z udziałem bezzwrotnych środków zewnętrznych. Projekty te realizowane były w ramach MRPO, a łączna kwota przyznanego dofinansowania wynosiła 3 564,1 tys. zł, tj. 67,7% wartości tych projektów (5 262,2 tys. zł). Ponadto od 2012 r. realizowane były również projekty: „Sterowanie przemysłem spotkań w Krakowie: ocena i monitorowanie wpływu ekonomicznego przemysłu spotkań na gospodarkę Krakowa przy wykorzystaniu dobrych praktyk ze Szwajcarii”¹⁸ oraz „Central Markets – revitalising and promoting traditional markets in Central Europe”¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 160-161)

W rozdziale 75075 na § 442 oraz w rozdziale 63003 i rozdz. 92605 na § 258 i § 442, na rachunku podstawowym wydatków Urzędu nie zaewidencjonowano poniesienia w latach 2011-2013 żadnych wydatków. Analiza zapisów księgowych w rozdz. 75075 wykazała, że na § 430²⁰ ewidencjonowano wyłącznie wydatki związane z promocją.

(dowód: akta kontroli str. 130-156, 162, 240-256)

W 2013 r. w rozdz. 75075 zrealizowano wydatek w kwocie 604,7 tys. zł związany ze zleceniem opracowania koncepcji zagospodarowania przestrzennego i studium wykonalności dla projektu strategicznego Kraków – Nowa Huta Przyszłości. Zgodnie z założeniami tego projektu, na terenach wschodniej części Krakowa powstać ma

¹⁸ Projekt realizowany w ramach Szwajcarskiego Grantu Blokowego. Łączna wartość projektu wynosi 791,8 tys. zł w tym dofinansowanie w kwocie 712,6 tys. zł.

¹⁹ Projekt realizowany w ramach Programu dla Europy Środkowej. Łączna wartość projektu wynosi 576,8 tys. zł, w tym przyznane dofinansowanie w kwocie 490,3 tys. zł.

²⁰ Badaniem objęto wydatki powyżej 10 000 zł.

najnowocześniejsza strefa gospodarcza w Europie Środkowo-Wschodniej²¹. Projekt zakłada rewitalizację przemysłowych terenów Nowej Huty, która poprawi atrakcyjność dzielnicy zarówno dla mieszkańców jak i inwestorów. Zgodnie z planem, na obszarze o powierzchni 5,5 tys. ha powstać ma wykorzystujące różne sposoby komunikacji i transportu Centrum Logistyczne, Park Naukowo-Technologiczny oraz Centrum Wielkoskalowych Plenerowych Wydarzeń Kulturalnych – Błonia 2.0.

(dowód: akta kontroli str. 306-312, 361-421)

Dyrektor Wydziału Rozwoju Miasta wyjaśnił, że opracowane dokumenty służą do przygotowania działań marketingowych zmierzających do promocji projektu „Kraków – Nowa Huta Przyszłości”. Podstawową kwestią przy tak dużym projekcie, którego szacunkowy koszt realizacji po stronie publicznej wynosi 2 500 milionów zł, jest promocja oparta na informacjach także te z zakresu rozwoju przestrzennego. Rzetelna wiedza pozwala na dotarcie z miejską ofertą inwestycyjną do inwestorów potencjalnie zdolnych do realizacji założonych przedsięwzięć. Konkretność otrzymanej dokumentacji stanowi podstawę do rozmów z inwestorami zainteresowanymi lokalizacją przedsięwzięć. Zakwalifikowanie tego wydatku do wydatków na promocję zostało poprzedzone rozmowami z inwestorami oraz instytucjami rozdzielającymi fundusze unijne.

(dowód: akta kontroli str.424-426)

2.2. Skuteczność, wydajność i efektywność działań promocyjnych

Opis stanu
faktycznego

Badaniami kontrolnymi objęto cztery kampanie promocyjne oraz dwa projekty realizowane z wykorzystaniem środków z MRPO:

1) „Kraków Miasto Mistrzów”

W opisie przedmiotu zamówienia udzielonego w 2011 r. w ramach przedmiotowej kampanii wskazano, że zgodnie z jej założeniami w promocji Miasta powinien zostać wykorzystany wizerunek mistrzów w różnych dziedzinach, np. sportu, nauki, sztuki. Kampania była zgodna z celami określonymi w Strategii Rozwoju Krakowa²² oraz w programie rozwoju sportu i rekreacji w Krakowie na lata 2010-2012, w którym podkreślono między innymi konieczność wzmocnienia wizerunku Krakowa jako ważnego polskiego centrum sportu.

(dowód: akta kontroli str. 127-129, 157-159, 269-272)

Zastępca Dyrektora IP wyjaśniła, że niezwykle ważnym elementem promocji jest współorganizowanie imprez przynajmniej o randze mistrzostw Polski, gdyż tego rodzaju wydarzenia dają podstawę do promowania Krakowa jako miejsca, w którym sport uprawiany jest na wysokim poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 423, 468-472)

W umowie określono, że jej przedmiotem jest promocja Gminy Kraków podczas startów Michała Kościuszko w Rajdowych Samochodowych Mistrzostwach Świata PWRC oraz podczas przedsięwzięć z udziałem Gminy poprzez wykorzystanie wizerunku kierowcy w ramach akcji „Kraków – Miasto Mistrzów”. Stosownie do założeń umowy, Michał Kościuszko miał wziąć udział w siedmiu rajdach przeprowadzanych w 2011 r., w tym w Rajdzie Polski. Zgodnie z raportem końcowym i sprawozdaniami z rajdów zamieszczonymi w internecie, wykonawca wziął udział we wszystkich rajdach wskazanych w umowie. Osiągnięte rezultaty zostały wykazane w raporcie medialnym z obecności logotypu miasta Kraków przy współpracy z Michałem Kościuszko, wicemistrzem świata PWRC. W sezonie 2011 ukazało się 656 publikacji w mediach ogólnopolskich w TV, prasie i w internecie. Łączny przelicznik reklamowy dotyczący publikacji obejmujących widoczny logotyp lub adres strony miasta Kraków wyniósł, zgodnie z raportem, prawie 7 mln. zł. Logotyp był widoczny na 481 zdjęciach oraz podczas 404 ekspozycji telewizyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 106-115, 269-272, 423, 468-472)

²¹ Zgodnie z § 1 ust. 5 uchwały nr XII/134/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie rozwoju gospodarczego i innowacji na terenie Gminy Miejskiej Kraków, jednym z celów działań Prezydenta jest przygotowanie i wdrożenie programu lepszej obsługi inwestora w Krakowie oraz działań na rzecz promocji Krakowa, jako miasta przyjaznego inwestorom i miasta nowoczesnej gospodarki.

²² Cel nr III Kraków europejską metropolią o ważnych funkcjach nauki, kultury i sportu.

Zastępca Dyrektora IP wyjaśniła, że skutkiem uchwalenia Strategii Rozwoju Miasta były różne działania promocyjne podejmowane przez Urząd. Jednak skuteczność osiągnięcia celów zawartych w Strategii Rozwoju Miasta, nie może być oceniana przez pryzmat jednego zadania. Pani Dyrektor podkreśliła, że kampania „Kraków Miasto Mistrzów” jest bez wątpienia jednym z wielu czynników, który wpłynął na to, iż Kraków otrzymał w 2014 r. tytuł Europejskiego Miasta Sportu.

(dowód: akta kontroli str. 423, 468-472)

W ramach prowadzonej kampanii jedynym ponoszonym kosztem był koszt zawartej w 2011 r. umowy z Klubem Sportowym „PROF” Praca – Rozwój – Opieka – Finansowanie (236,1 tys. zł). W latach 2012-2013 zostały podpisane pomiędzy Gminą Miejską Kraków, a Michałem Kościuszką listy intencyjne, w których strony wyraziły chęć kontynuowania współpracy w zakresie działań informacyjno-promocyjnych. Zgodnie ze złożonymi deklaracjami logo miasta Kraków zamieszczone miało być na stronach internetowych www.prof-management.pl i www.sjmk.pl oraz w miarę możliwości na kombinezonie rajdowca, samochodzie rajdowym i demonstracyjnym, a Michał Kościuszko pełnić miał funkcję ambasadora programu: „Kraków – Miasto Mistrzów” w imprezach miejskich o charakterze sportowym. Gmina w zamian zobowiązała się do podejmowania działań informacyjno-promocyjnych związanych z udziałem Michała Kościuszko w wyścigach rajdowych oraz imprezach sportowych i propagowania idei bezpiecznej jazdy wśród kierowców. Współpraca ta nie generowała kosztów po stronie Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 106-126)

2) „Tomasz Palec wybrał Kraków”

Cele kampanii nie zostały określone w dokumentach planistycznych, zostały natomiast wskazane w SIWZ dla postępowania prowadzonego w celu zlecenia realizacji kampanii. Jej celem było zachęcenie do studiowania w Krakowie poprzez promowanie Krakowa jako miasta, w którym warto studiować, rozwijać się, pracować i żyć oraz posiadającego bogatą ofertę kulturalną i rozrywkową. Cel kampanii był zgodny z celami szczegółowymi określonymi w uchwale Rady Miasta w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie rozwoju gospodarczego i innowacji²³. Kampania opierała się o działania internetowe i bazowała na aktywności na portalach społecznościowych. Założono między innymi, że na każdym ze wskazanych w umowie portali zostaną podjęte działania zachęcające do odwiedzenia konkretnego miejsca w Krakowie. W umowie określono rodzaj tych działań i ich częstotliwość.

(dowód: akta kontroli str. 283-285, 423, 468-488)

Zastępca Dyrektora IP wyjaśniła, że pomysł przeprowadzenia tego typu kampanii zrodził się w wyniku dialogu Miasta z przedstawicielami uczelni krakowskich podczas Kolegium Rektorów Szkół Wyższych Krakowa, którzy zasygnalizowali potrzebę przeprowadzenia kampanii wizerunkowej Krakowa – miasta o wielowiekowych tradycjach akademickich i dużym potencjale naukowym.

(dowód: akta kontroli str. 423, 468-472)

W SIWZ przyjęto, że w okresie 2-3 tygodni prowadzenia kampanii nastąpi minimum: 12,5 tys. klików w reklamę, 5 milionów emisji reklamy na portalu nk.pl, 1 milion odsłon reklamy na portalu kwejk.pl i 1 milion odsłon na stronie demotywatory.pl. W wyniku przeprowadzonej akcji, zgodnie z raportem końcowym, uzyskano łącznie blisko 14 tys. odsłon reklamy. Uzyskano również ponad 46 milionów wyświetleń reklam kampanii na Facebook'u i ponad 34 tys. wyświetleń filmów zamieszczonych na YouTube.com oraz na kanale Webshake.tv. Całkowity koszt realizacji kampanii wyniósł 142,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 283-285, 423, 468-488)

Zastępca Dyrektora IP wyjaśniła, że z uwagi na ograniczone środki finansowe nie prowadzono badań dotyczących efektywności kampanii.

(dowód: akta kontroli str. 423, 468-472)

3) „Kraków to stan umysłu”

Cele kampanii zostały określone w briefie reklamowym oraz w SIWZ dla postępowania prowadzonego w celu zlecenia realizacji kampanii. Cel kampanii był zgodny z celami

²³ Zgodnie z § 2 pkt. 3 lit. d) wymienionej uchwały jednym z celów szczegółowych służącym do realizacji przyjętych kierunków działań w zakresie rozwoju gospodarczego i innowacji jest promocja zewnętrzna wyższych szkół krakowskich w Polsce i na świecie w celu przyciągnięcia do Krakowa studentów z całego świata.

szczegółowymi określonymi w uchwale Rady Miasta w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie rozwoju gospodarczego i innowacji.

Jej celem było zwiększenie konkurencyjności ośrodków akademickich i uczelni z różnych miast Polski, w związku ze wzrastającą popularnością studiowania za granicą oraz niżem demograficznym i wynikającą z tych czynników koniecznością rywalizacji ośrodków akademickich o studentów. Celem kampanii było zachęcenie młodych ludzi do studiowania w Krakowie nie tylko ze względu na tradycję akademicką i wysoki poziom edukacji, ale również dlatego, że w Krakowie można realizować swoje pasje i odnosić sukcesy.

Nośniki kampanijne typu billboard i citylight były eksponowane w pięciu polskich miastach: Warszawie, Katowicach, Kielcach, Lublinie i Rzeszowie, z których pochodzi największa liczba krakowskich studentów. Dla każdego miasta ustalono liczbę nośników oraz termin i miejsce ekspozycji. Reklama została również zamieszczona w prasie ogólnopolskiej. Wykonawca po zakończeniu kampanii przedstawił raport potwierdzający prawidłowe wykonanie przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 280-282, 423, 468-472, 489-506, 532-534)

Całkowity koszt realizacji kampanii wyniósł 177,2 tys. zł. W ramach kampanii podjęto także szereg działań bezkosztowych, między innymi pozyskując jako twarze kampanii osoby odnoszące sukcesy i studiujące w Krakowie (Katarzynę Krzeszowską – Miss Polski 2012 r., Macieja Kota – brązowego medalistę Mistrzostw Świata w skokach narciarskich i Michała Gazdę – zdobywcę złotego medalu w Robot Challenge).

(dowód: akta kontroli str. 234, 280-282, 423, 468-472, 489-506)

Zastępca Dyrektora IP wyjaśniła, że kampania była kontynuacją działań skierowanych do potencjalnych (przyszłych) studentów i absolwentów. Zasięg terytorialny kampanii został przygotowany w oparciu o rankingi na temat studiów w poszczególnych miastach Polski, prowadzonych przez uczelnie krakowskie. Outdoorowy charakter kampanii miał pozwolić dotrzeć z przekazem nie tylko do samych kandydatów na studia, ale również osób, które mają wpływ na ich decyzje o wyborze miejsca studiowania (rodzice znajomi, bliscy). Z uwagi na brak dodatkowych środków finansowych oraz specyfikę nie podjęto badań efektywności kampanii gdyż była ona kampanią wizerunkową miasta, skierowaną do szerokiej grupy odbiorców.

(dowód: akta kontroli str. 423, 468-472)

4) „Ulokuj swój podatek w Krakowie”

Celem kampanii było zwiększenie liczby osób płacących podatek od osób fizycznych na terenie Krakowa poprzez prezentację realnych korzyści płynących z rozliczania się w mieście zamieszkania. Jej cele zostały określone w briefie oraz w SIWZ (w opisie przedmiotu zamówienia) dla postępowania prowadzonego w celu zlecenia realizacji kampanii i stanowiły realizację uchwały Rady Miasta Krakowa określającej kierunki działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w celu zwiększenia ilości mieszkańców płacących podatek dochodowy w Krakowie²⁴. Ustalono rodzaj i liczbę kanałów komunikacyjnych (outdoorowych, internetowych, multimedialnych oraz założono zamieszczenie reklam w prasie), a dla kampanii internetowej ustalono minimalną liczbę odsłon reklamy.

(dowód: akta kontroli str. 301-302, 423, 468-472, 507-534)

Całkowity koszt realizacji kampanii informacyjno-promocyjnej wyniósł 149,7 tys. zł. W ramach kampanii podjęto także szereg działań bezkosztowych, między innymi uruchomiono na Miejskiej Platformie Internetowej www.krakow.pl zakładkę tematyczną, poświęconą rozliczaniu się w miejscu zamieszkania, oraz zamieszczano informację na temat kampanii w miejskich mediach. Zorganizowano również konferencje prasową na której zaprezentowano koncepcję kampanii. Rozesłano także, w imieniu Prezydenta Miasta Krakowa i Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa, 10 tys. listów zachęcających do rozliczania podatku w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 301-302, 423, 468-472, 507-534)

²⁴ Uchwała nr XXXVI/472/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 stycznia 2012 r. w sprawie kierunków działania Prezydenta w celu zwiększenia ilości mieszkańców Krakowa wskazujących Urzędy Skarbowe w Krakowie jako miejsce płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych.

Zgodnie z raportem z kampanii, zrealizowano założenia kampanii co do rodzaju i ilości zamieszczonych reklam oraz przekroczono założoną liczbę odsłon i klików w reklamę.

(dowód: akta kontroli str. 301-302, 423, 468-472, 507-534)

Zastępca Dyrektora IP wyjaśniła, że wskaźnikiem obiektywnym związanym z przeprowadzeniem kampanii jest liczba nowych podatników, którzy zdecydowali się rozliczyć podatek PIT na terenie Krakowa. W latach 2012-2013 przybyło 7 045 osób płacących podatek dochodowy od osób fizycznych w Krakowie, co spowodowało zwiększenie wpływów do budżetu o ok. 10,5 mln zł. Z uwagi na trudność metodologiczną w opracowaniu danych związanych z liczbą osób, które zdecydowały się płacić podatek PIT na terenie Krakowa pod wpływem tej kampanii oraz wysokie koszty tych badań zrezygnowano z przeprowadzenia zewnętrznych badań efektywnościowych. Jedynym źródłem pozyskania danych o liczbie osób, które zmieniły miejsce odprowadzania podatku w danym roku jest Izba Skarbowa, która odmówiła Urzędowi udostępnienia takich danych.

(dowód: akta kontroli str. 423, 468-472)

5) „Promocja oferty turystyki religijnej Krakowa i Małopolski na arenie międzynarodowej”

Celem projektu było zwiększenie konkurencyjności i atrakcyjności turystycznej Krakowa i Małopolski w Hiszpanii i we Włoszech poprzez wykreowanie wizerunku miasta i regionu jako europejskiego centrum turystyki religijnej. Cel ten był zgodny z wprowadzonym w 2011 r. planem działania na rzecz rozwoju turystyki religijnej w Krakowie²⁵. Plan ten zakładał promocję Krakowa jako centrum pielgrzymkowego i stanowił realizację, ustalonych w 2009 r. przez Radę Miasta Krakowa kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa. W 2011 r. dokonano inwentaryzacji oraz analizy zasobów Krakowa i Małopolski związanych z turystyką religijną i analizę SWOT produktu turystyki religijnej w Krakowie, których wyniki zostały zawarte w „planie działań na rzecz rozwoju turystyki religijnej w Krakowie do roku 2014”²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 331-360, 428-464, 578-579)

W ramach projektu zaplanowano między innymi: workshop'y dla branży turystycznej w Madrycie i Mediolanie, akcje promocyjne w najważniejszych centrach religijnych w Europie i międzynarodową konferencję na temat turystyki religijnej w Krakowie. Wszystkie zaplanowane działania zostały zrealizowane.

Jako kryterium oceny sukcesu dla celu projektu przyjęto zwiększenie liczby osób zainteresowanych tematyką sakralną, a w szczególności turystyką religijną. Założono, że informacje na temat osiągnięcia tego celu będzie można otrzymać pod koniec 2014 r., po zestawieniu wyników badań na temat ruchu turystycznego. Ogólna liczba osób odwiedzających Kraków w celach religijnych wzrosła w stosunku do roku poprzedzającego o 5% w 2012 r. i o 5,4% w 2013 r.

Jako wskaźnik produktu dla projektu przyjęto liczbę zorganizowanych imprez, wydarzeń, kampanii promujących region, badań marketingowych oraz liczbę użytych narzędzi marketingowych umożliwiających dotarcie do odbiorcy. Wskaźnikiem rezultatu była natomiast liczba uczestników imprez, wydarzeń, kampanii promujących region lub uczestników badań marketingowych. Wskaźniki produktu zostały osiągnięte w 100%, a obowiązkowy wskaźnik rezultatu w 99%.

(dowód: akta kontroli str. 331-360, 428-464, 578-579)

Szczegółowym badaniem stopnia osiągnięcia efektów objęto zadanie polegające na organizacji akcji promocyjnej w centrach pielgrzymkowych Europy z wykorzystaniem Mobilnego Muzeum Jana Pawła II. Podczas tej akcji promocyjnej 12,5 tysiąca osób odwiedziło wystawę, podczas gdy w studium wykonalności projektu założono 8 tysięcy osób. Informację prasową na temat trasy Mobilnego Muzeum zamieszczono na stronie Miasta Krakowa oraz UMWM. Informacje na temat projektu ukazały się również w kilkudziesięciu publikacjach i audycjach, m.in. na stronach internetowych www.gazeta.pl, www.gazetakrakowska.pl, www.tvn24.pl, www.kultura.wp.pl, www.m.wiadomości.radiozet.pl. W ramach projektu przeprowadzono ponad 800 bezpośrednich wywiadów z osobami, które

²⁵ Zarządzenie nr 2211/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 2011-09-29 w sprawie wprowadzenia Planu działań na rzecz rozwoju turystyki religijnej w Krakowie do roku 2014.

²⁶ Zarządzenie nr 2211/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 września 2011 r. w sprawie wprowadzenia Planu działań na rzecz rozwoju turystyki religijnej w Krakowie do roku 2014.

odwiedziły Mobilne Muzeum Jana Pawła II, w trakcie których ankietowanym udzielano odpowiedzi na pytania dotyczące między innymi połączeń transportowych oraz bazy noclegowej. Ankietowani otrzymywali mapy Małopolski przedstawiające walory regionu oraz katalogi prezentujące obiekty i miejsca kultu w Małopolsce. Przyjęte dla tego zadania wskaźniki zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 277-279, 331-360, 427-464)

Projekt realizowany był z wykorzystaniem środków MRPO. Całkowity koszt realizacji projektu wyniósł 638,4 tys. zł, z czego 619,6 tys. zł stanowiły koszty kwalifikowane.

(dowód: akta kontroli str. 235-237, 277-279, 331-360)

6) „Promocja turystyki biznesowej w Małopolsce na rynkach zagranicznych”

Projekt realizowany był przez Gminę Miejską Kraków, Województwo Małopolskie i Krakowskie Biuro Festiwalowe, przy czym liderem projektu była Gmina Miejska Kraków. Cele, rezultaty i mierniki zostały określone w studium wykonalności projektu łącznie dla całego województwa – założono, że w okresie realizacji projektu, zostanie przeprowadzona kampania promująca Kraków jako destynację dla organizacji spotkań biznesowych. Projekt był zgodny z założeniami Strategii Rozwoju Krakowa, Strategią Turystyki w Krakowie na lata 2006-2013 oraz zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie planu działań w zakresie marketingu turystyki biznesowej na lata 2011-2014²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 320-330, 428-464, 581)

Celem głównym projektu było osiągnięcie stanu, w którym Małopolska będzie rozpoznawalna na międzynarodowym rynku przemysłu spotkań. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez realizację celów szczegółowych:

- nawiązanie kontaktów z podmiotami zainteresowanymi organizacją spotkań (w tym dużych spotkań w Centrum Kongresowym ICE), z wykorzystaniem walorów przyrodniczych i oferty Małopolski do działań około konferencyjnych;
- przygotowanie spójnej strategii dalszej promocji regionu i turystyki biznesowej;
- pozyskanie uczestników wizyt studyjnych, którzy będą „liderami opinii” w swoich środowiskach;
- pozyskanie uczestników roadshow;
- przygotowanie materiałów promocyjnych w formie krótkiego filmu, wydawnictw, zdjęć i materiałów do prezentacji multimedialnych;
- promocja stron internetowych Partnerów w zakresie treści dotyczących przemysłu spotkań.

(dowód: akta kontroli str. 320-330, 428-464, 581)

Skuteczność i efektywność realizowanych działań monitorowano za pośrednictwem danych wskazywanych we wnioskach o płatność składanych do Instytucji Zarządzającej, zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie. Wartość wskaźnika rezultatu określono jako sumę liczby uczestników imprez/wydarzeń/kampanii promujących region lub uczestników badań marketingowych. Jako wskaźnik produktu przyjęto liczbę zorganizowanych imprez/wydarzeń/kampanii promujących region/przeprowadzonych badań marketingowych (po jednym w 2012 r. i 2013 r.) oraz liczbę użytych narzędzi marketingowych umożliwiających dotarcie do odbiorcy: (13 w 2012 r. i 6 w 2013 r.). Wszystkie zadania zaplanowane w projekcie zostały zrealizowane, a przyjęte wskaźniki produktu i rezultatu osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 320-330, 427-464, 581)

Projekt realizowany był z wykorzystaniem środków z MRPO. Całkowity koszt realizacji projektu wyniósł 1 098 tys. zł, z czego 1 047,3 tys. zł stanowiły koszty kwalifikowane.

(dowód: akta kontroli str. 320-330, 427-464, 581)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie osiągania zakładanych celów i uzyskiwanych efektów działań promocyjnych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁷ Zarządzenie nr 1272/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie wprowadzenia planu działań w zakresie marketingu turystyki biznesowej na lata 2011-2014.

Urząd realizował skutecznie i wydajnie działania promocyjne, które służyły osiągnięciu celów zawartych w Strategii Rozwoju Krakowa i innych dokumentach określających kierunki działań promocyjnych, w tym uchwałach Rady Miasta. Zadania zostały prawidłowo zrealizowane, a także osiągnięto przyjęte wskaźniki.

3. Zlecanie zadań w zakresie promocji Krakowa

3.1. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

Analiza jedenastu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (z czego dziewięć prowadzonych było w trybie przetargu nieograniczonego oraz dwa w trybie z wolnej ręki), wykazała, że przygotowano je rzetelnie i przeprowadzono zgodnie z wymogami ustawy Pzp. W postępowaniach prowadzonych z wolnej ręki²⁸ tryb udzielenia zamówienia był uzasadniony przesłankami określonymi w art. 67 ust. 1 pkt. 1 lit a i b ustawy Pzp.

We wszystkich badanych postępowaniach przedmiot zamówienia został opisany w sposób jednoznaczny, wyczerpujący i zapewniający uczciwą konkurencję, a wartość zamówienia została przez zamawiającego ustalona z należytą starannością.

(dowód: akta kontroli str. 269-305)

We wszystkich badanych postępowaniach czynności związane z przeprowadzeniem postępowania i udzieleniem zamówienia publicznego zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą Pzp, a zamówienia były zgodne z umową i prawidłowo odebrane.

(dowód: akta kontroli str. 269-305)

3.2. Zlecanie podmiotom zewnętrznym realizacji działań promocyjnych bez zastosowania ustawy Pzp

Opis stanu
faktycznego

Analiza siedmiu losowo wybranych postępowań²⁹ o udzielenie zamówień, których wartość nie przekraczała kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp wykazała, że postępowania te były prowadzone zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi³⁰. Nie stwierdzono przypadków dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp. W Urzędzie, zgodnie z poleceniem służbowym Dyrektora Magistratu³¹, wyznaczone zostały komórki organizacyjne koordynujące udzielanie zamówień (dotyczących zakupu materiałów eksploatacyjnych i promocyjnych, usług przewodnika miejskiego, plakatowania i tłumaczenia oraz zakupu biletów lotniczych), w oparciu o plany zamówień publicznych. Komórki te składały do Oddziału Zamówień Publicznych wniosków o przeprowadzenie procedury udzielenia zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 535)

W latach 2011-2013 Urząd przekazał łącznie 76 593,8 tys. zł (odpowiednio: 31 989 tys. zł, 23 180,8 tys. zł i 21 424 tys. zł) dotacji na realizację zadań KBF, z czego 1 660 tys. zł w związku z umowami zawartymi z UMWM oraz 15,8 tys. zł dotacji celowej, w związku z realizowanym programem unijnym pn. „Sterowanie przemysłem spotkań w Krakowie”. Pozostałe środki zostały przekazane w formie dotacji podmiotowych na dofinansowanie działalności bieżących w zakresie realizowanych przez KBF zadań statutowych. Zadania te były zgodne z głównymi celami wydatkowania środków z budżetu Miasta Krakowa w formie dotacji na zadania publiczne w dziedzinie kultury. Przekazanie dotacji miejskiej instytucji kultury w formie dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych było zgodne z art. 28 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³².

(dowód: akta kontroli str. 165-201, 204-233, 576-577)

²⁸ Dotyczy postępowań: „Promocja Krakowa w ramach akcji Kraków – Miasto Mistrzów” oraz „Promocja turystyki religijnej – organizacja akcji promocyjnej w centrach pielgrzymkowych Europy z wykorzystaniem Mobilnego Muzeum Jana Pawła II”

²⁹ Dotyczy umów nr: W/II/1306/IP/70/2012, W/II/2065/IP/117/2012, W/II/995/IP/31/2013, W/IV-B/363/IP/39/2013, W/II/2008/IP/91/2013, W/II/2147/IP/56/2013, W/II/2694/IP/135/2013.

³⁰ Zarządzenie nr 774/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie określenia zasad postępowania w przypadku udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro netto, określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

³¹ Obecnie obowiązuje polecenie służbowe nr 3/2014 Dyrektora Magistratu z dnia 24 stycznia 2014 r. w sprawie wyznaczenia komórek organizacyjnych koordynujących udzielanie zamówień w oparciu o plany zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Krakowa na 2014 r.

³² Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406).

Biuro Kontroli Wewnętrznej Urzędu przeprowadziło w KBF trzy kontrole w zakresie celowości i prawidłowości wykorzystania środków przekazanych w latach 2011-2013 przez Województwo Małopolskie z przeznaczeniem na realizację projektów kulturalnych pn. „Regionalny Fundusz Filmowy”. Skierowane do KBF zalecenia dotyczyły w szczególności: uzupełnienia zapisów regulaminu przyszłych edycji konkursu na wspieranie produkcji filmowej (m.in. o kryteria kwalifikowania do konkursu i sposobu ogłaszania naboru wniosków), przestrzegania terminów określonych w regulaminie konkursu oraz zmiany zapisów w umowie z Województwem Małopolskim polegającej na przesunięciu terminu kontroli projektów filmowych.

(dowód: akta kontroli str. 465, 575)

Zastępca Dyrektora IP wyjaśniła, że od dnia 20 lutego 2012 r. kontrolę w KBF prowadziła Komisja Rewizyjna Rady Miasta Krakowa w zakresie działalności tej instytucji w latach 2010-2012. Prezydentowi Miasta Krakowa nie przekazano jednak protokołu z przeprowadzonej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 465)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie prawidłowości zlecania podmiotom zewnętrznym zadań w zakresie promocji, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych związanych z realizacją przez Urząd działań promocyjnych oraz sposób zlecania podmiotom zewnętrznym tych działań bez zastosowania ustawy Pzp.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w kontrolowanej działalności Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK³³ 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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

W związku z niesformulowaniem wniosków pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie nie oczekuje informacji w trybie art. 62 ustawy o NIK.

Kraków, dnia 7 kwietnia 2014 r.

Kontroler
Stanisław Dziwisz

specjalista k.p.

S. Dziwisz

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

Jolanta Stawska

³³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)