

Samorządy w rolach głównych, czyli o promocji gmin województwa świętokrzyskiego

2019-08-21 07:00:00



Promocja gmin odbywa się bez jasnych strategii i planów działań, głównie na podstawie doraźnych pomysłów i ustnych sugestii. Także wydatki planowane są raczej na podstawie budżetów z lat wcześniejszych, niż na podstawie rzeczowych analiz potrzeb promocyjnych. A na końcu nie ma systemów ewaluacji działań, więc w efekcie gminy nie wiedzą nawet, czy i w jakim stopniu wydane pieniądze przyczyniają się do budowania ich pozytywnego wizerunku.

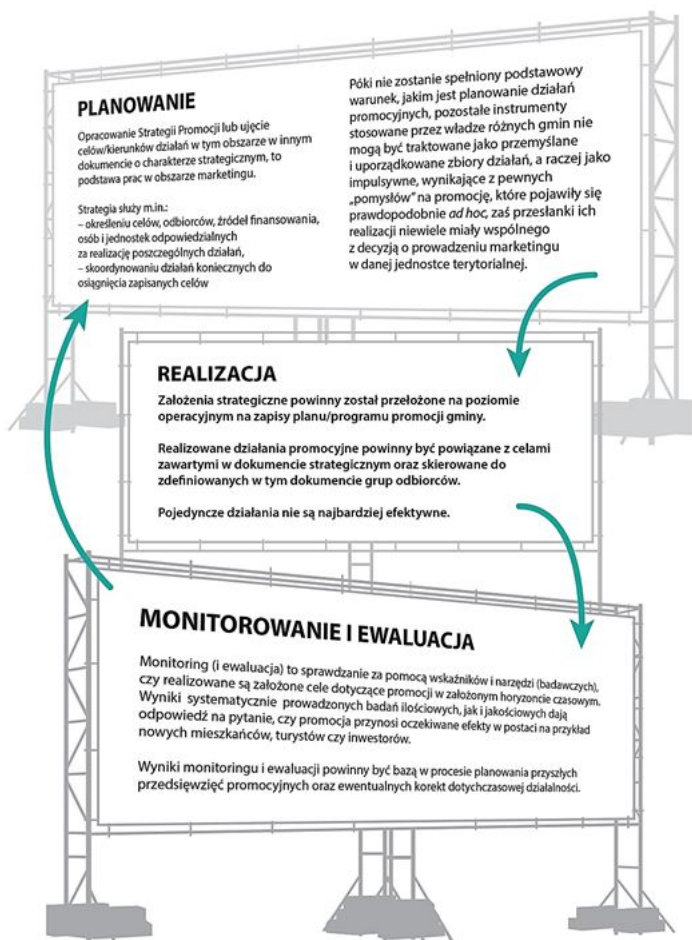
Promocja zadaniem własnym gmin

Gminy stosują się do ogólnych wytycznych zawartych w strategiach rozwoju lub planach rozwoju turystyki. **W żadnym objętym kontrolą urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu strategicznego odnoszącego się wyłącznie do promocji** danej jednostki samorządu terytorialnego - nawet jeśli na konieczność sporządzenia takiego dokumentu wskazano w obowiązujących dokumentach strategicznych.

Podczas projektowania budżetu gminy nie są uwzględniane ogólne kierunki działań promocyjnych ujętych w planach długookresowego rozwoju. **Gminy w przytłaczającej większości nie sporządzają też szczegółowych planów działań promocyjnych.**

Promocja gmin najczęściej jest jedynie realizacją schematycznych zadań, uzupełnianych pojawiającymi się często ad hoc „pomysłami” na doraźne działania promocyjne, które nie przekładają się na efektywną promocję na podstawie przemyślanej strategii. Gminy nie wytyczają docelowych efektów działań promocyjnych.

Wzorcowy schemat procesu promocji jednostki samorządu terytorialnego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie pracy Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej – raportu pod red. nauk. B. Plago; A. Szromnik, Marketing terytorialny jako atrybut rynkowej orientacji miast i regionów, [w:] A. Grzegorzczak, A. Kochaniec (red.), Kreowanie wizerunku miast, Warszawa 2011

Gminy nie monitorują całościowo realizacji działań promocyjnych, **nie określają wskaźników do ich oceny i nie dokonują ewaluacji efektów tych działań**, dlatego nie dysponują danymi, czy działalność promocyjna wpłynęła na poprawę wizerunku gminy i przyczyniła się do zwiększenia jej atrakcyjności i rozwoju. Na te wadliwości NIK wskazywała już w poprzednich kontrolach w tym obszarze.

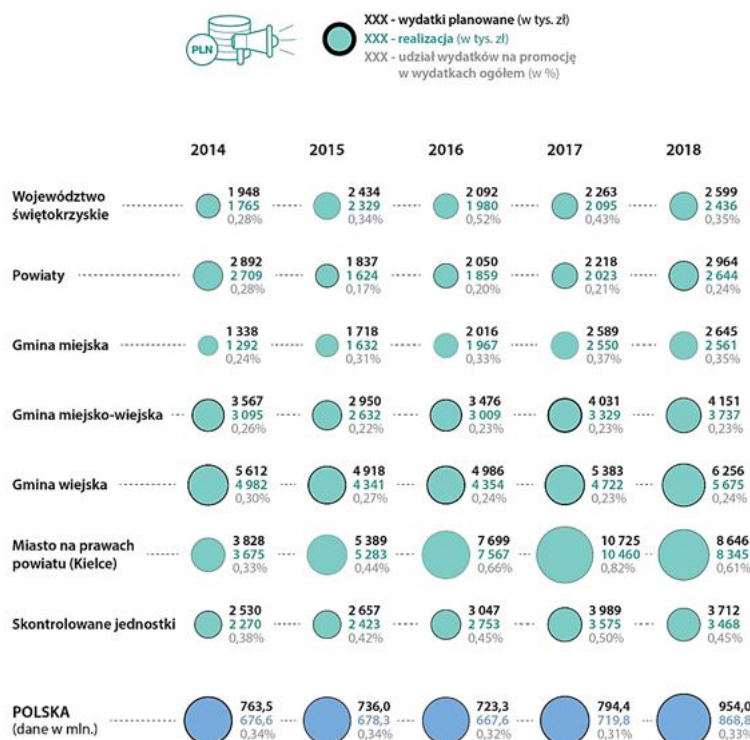
Dobra praktyka: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014 - 2020

Zawarte w niej wskaźniki (np. liczba nowych inwestycji przemysłowych powstałych na terenie miasta w danym roku, zmiana liczby mieszkańców w stosunku do roku poprzedniego, wysokość dochodów z podatku PIT, CIT w budżecie miasta w danym roku) po zmianach w systemie monitorowania strategii (od 2017 r.) pozwalały na sprawdzenie, czy realizacja strategii, w tym działań promocyjnych, przyczyniła się do zwiększenia inwestycji i liczby miejsc pracy, wpływów podatkowych lub wzrostu liczby mieszkańców.

W latach 2014-2018 wydatki na promocję skontrolowanych gmin systematycznie się zwiększały z 2,27 mln zł w 2014 r. do 3,46 mln zł w 2018 r. (wzrost o 52,4%). W analogicznym okresie wydatki wszystkich gmin województwa świętokrzyskiego na

promocję wzrosły z 13,4 mln zł do 20,3 mln zł (wzrost o 55,7%).

Wydatki promocyjne (plan, wykonanie, udział w wydatkach ogółem) w latach 2014–2018 w podziale na poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego woj. świętokrzyskiego (dane w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań budżetowych jst

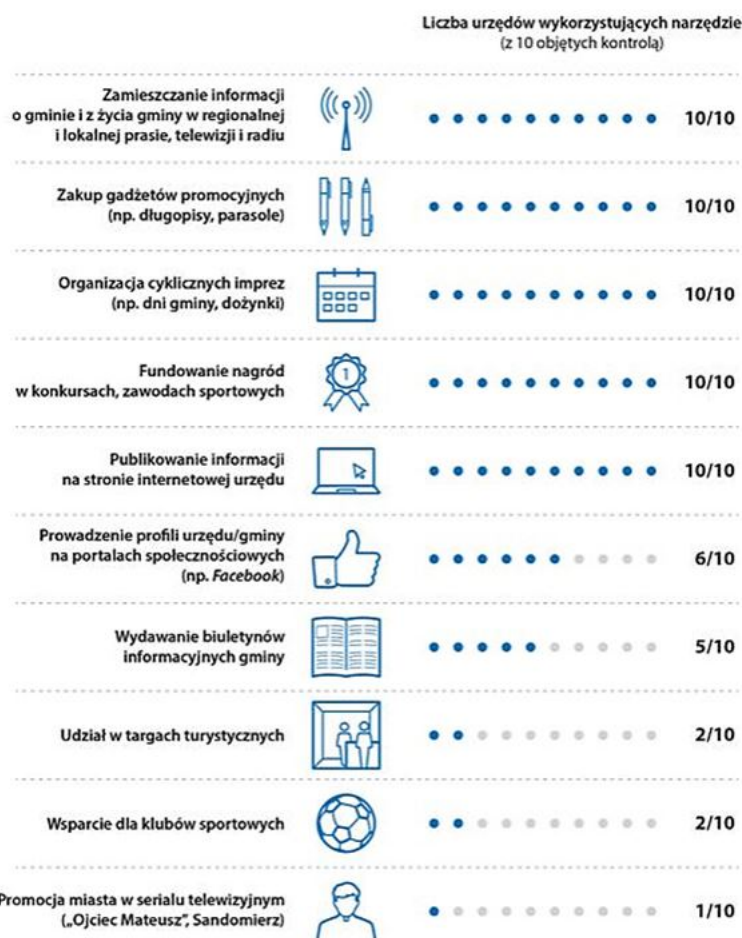
Wydatki planowano w budżetach gmin na podstawie wykonania budżetu w latach ubiegłych, a nie na podstawie analizy rzeczywistych potrzeb promocyjnych. Przyjęty w urzędach gminnych **sposób definiowania potrzeb promocyjnych sprowadzał się do analizy ustnych sugestii, spostrzeżeń i wniosków** kierowanych do wójtów przez mieszkańców i urzędników niższego stopnia. Wydatki najczęściej planowano na cykliczne imprezy okolicznościowe, publikację artykułów prasowych i zakup gadżetów promocyjnych.

Popularnym narzędziem promocji w skontrolowanych jednostkach było **publikowanie artykułów prasowych** dotyczących danej gminy. W przypadku ponad połowy jednostek, w artykułach tych zamieszczono zdjęcia wójta. W ocenie NIK, tego rodzaju działania mogą budzić wątpliwości, czy ich celem była promocja gminy, czy też "wypromowanie" konkretnych osób.

Nieco ponad połowa skontrolowanych gmin ma **profile na portalach społecznościowych**, które wykorzystuje również w celach promocyjnych.

Ciekawym (oryginalnym) przykładem jest **gmina Sandomierz, która promowała się przy okazji realizacji serialu Ojciec Mateusz**.

Wybrane narzędzia promocji wykorzystywane przez kontrolowane urzędy



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

W ponad połowie skontrolowanych gmin **zamówienia publiczne na promocję udzielane są z naruszeniem obowiązujących zasad** dokonywania wydatków publicznych. Nie sposób ocenić np., w jaki sposób dokonywano wyboru zleceniobiorców-wykonawców zamówień.

Finansowanie z budżetów promocyjnych promocję celów, które nie miały nic wspólnego z promocją, stwierdzono w połowie skontrolowanych jst. W ponad 4% jst pieniądze z budżetów promocyjnych wydawkowano np. w związku z **publikacją nekrologów, zakupem mebli, stołu bilardowego** i organizacją szkolenia związanego z ekologią.

Gminy na ogół prawidłowo klasyfikują wydatki na promocję - w rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego. Jednak wydatki dotyczące wyjazdów służbowych związanych z promocją klasyfikuje się w rozdziale 75023 Urzędy gmin lub 75075, zaś wydatki związanych ze współpracą zagraniczną w rozdziale 75075 lub 75095 Pozostała działalność. **Zaburza to obraz danych nt. wydatkowania pieniędzy publicznych na promocję.** Zdaniem NIK ta dowolność księgowania wynika ze zbyt ogólnych przepisów oraz z **braku definicji pojęcia „promocja gminy”**.

W skontrolowanych jst zapewniono warunki do realizacji promocji gminy. Zadania te realizują komórki organizacyjne osadzone w strukturze urzędów. **Jedynie w dwóch skontrolowanych urzędach jest wyodrębniona komórka organizacyjna lub samodzielne stanowisko pracy wyłącznie do spraw promocji.** W większości urzędów zadania promocyjne są łączone z innymi,

dotyczącymi np. kultury, sportu, rolnictwa, co może utrudniać prawidłową realizację promocji. W dwóch urzędach zasady prowadzenia promocji określono tak, że **nikomu nie było można przypisać odpowiedzialności** za te zadania.

Wnioski

NIK wskazuje na potrzebę:

- **prawidłowego planowania promocji gminy na podstawie analizy potrzeb i wynikających z nich celów (określonych np. w strategii rozwoju) oraz właściwego monitorowania osiągniętych efektów;**
- **ujmowania w rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego klasyfikacji budżetowej tylko wydatków na zadania mające charakter promocyjny.**

Dlatego Izba skierowała do kierowników skontrolowanych jst wnioski pokontrolne. Dotyczyły one przede wszystkim:

- **konieczności planowania zadań dotyczących promocji gminy, na podstawie sporządzanych analiz potrzeb oraz określenia wskaźników osiągnięcia celów i zadań promocyjnych oraz monitorowania i dokonywania analizy osiągniętych efektów działań promocyjnych,**
- **finansowania ze środków przeznaczonych na promocję tylko przedsięwzięć służących promocji gminy,**
- **udzielania zamówień publicznych dotyczących realizowanych działań promocyjnych, niepodlegających przepisom ustawy Prawo zamówień publicznych, w każdym przypadku zgodnie z obowiązującym regulaminem udzielania takich zamówień, w sposób pozwalający na stwierdzenie, że wydatki dokonane zostały zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.**