



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku



01382417

LBI.410.012.01.2017

P/17/004

UNK. 314 60/17

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/004 – Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Maciej Brzosko – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/83/2017 z 31 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Poświętne; Poświętne 21, 18-112 Poświętne ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Łapiński – Wójt Gminy Poświętne ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Gmina Poświętne³, mimo przyjęcia podstawowych dokumentów strategicznych oraz określenia celów, projektów i zadań w kierunku jej rozwoju gospodarczego, nie stworzyła warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości. W Urzędzie nie wyznaczono osób ani komórki odpowiedzialnej za wdrażanie instrumentów wspierających przyszłych i już funkcjonujących na jej terenie przedsiębiorców, a działania podejmowane przez Gminę w okresie objętym kontrolą⁴ na rzecz wspierania przedsiębiorczości nie były skuteczne. W latach 2014 – 2017 liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych stale malała, a przyrost „netto” przedsiębiorstw na koniec 2016 roku był ujemny⁵.

Gmina nie stosowała ulg i zwolnień podatkowych w stosunku do przedsiębiorców (choćby stawki podatkowe od gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej malały) lub ulg dla przedsiębiorców w związku z nabywaniem gminnych nieruchomości lub lokali. Gmina nie podejmowała też działań na rzecz wsparcia osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej.

W Urzędzie nie gromadzono informacji dotyczących oczekiwań przedsiębiorców odnośnie wspierania przedsiębiorczości i oczekiwań mieszkańców dotyczących poprawy warunków ich życia. Co prawda na terenie Gminy odbywały się szkolenia i prowadzono poradnictwo dla przedsiębiorców, to w większości przypadków były one organizowane z inicjatywy podmiotów zewnętrznych.

Z 13 programów operacyjnych służących realizacji celu związanego z rozwojem gospodarczym, określonych w Strategii Rozwoju Gminy Poświętne na lata 2000 – 2020⁶, zrealizowano zaledwie jeden. Ponadto do 20 czerwca 2017 r. w Urzędzie nie zrealizowano – określonego w Strategii Rozwoju Gminy Poświętne na lata 2015 – 2025 – obowiązku powołania komitetu monitorującego, którego zadaniem byłoby monitorowanie realizacji Strategii. Tym samym Gmina nie realizowała tego zadania i nie dokonywała oceny efektów podejmowanych działań.

Realizowano jednak działania inwestycyjne mogące mieć pośredni wpływ na rozwój przedsiębiorczości na terenie Gminy, w tym przebudowę dróg, budowę Wiejskiego Domu Kultury w Poświętnem, budowę obiektów turystyczno-rekreacyjnych, remonty świetlic i bibliotek wiejskich oraz planowano rozbudowę sieci kanalizacyjnej.

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Pełnił funkcję przez cały okres objęty kontrolą. Zwany dalej „Wójtem”.

³ Zwana dalej „Gminą”.

⁴ Lata 2014 – 2017 (do 31 maja).

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁶ Uchylonej uchwałą Rady Gminy Nr IX/48/15 z 30 października 2015 r.

Gmina współpracowała także z organizacjami pozarządowymi w ramach jej promocji oraz z Powiatowym Urzędem Pracy w Białymstoku Filia w Łapach⁷ w ramach promocji usług i instrumentów rynku pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki wspierania przedsiębiorczości w Gminie

Opis stanu
faktycznego

Gmina Poświętne jest gminą wiejską, zlokalizowaną w obrębie powiatu białostockiego, w województwie podlaskim. Powierzchnia Gminy wynosi 114,5 km², a liczba mieszkańców 3.587 osób. Obszar gminy obejmuje 35 miejscowości⁸. Gruntami dominującymi były grunty rolne, stanowiące około 67% powierzchni Gminy, a 29% to grunty zalesione. Pozostałe 4% powierzchni Gminy to tereny mieszkaniowe, inne tereny zabudowane, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, grunty pod drogami, użytki kopalne, nieużytki. Według danych z CEIDG⁹ i KRS¹⁰, na dzień 7 czerwca 2017 r. na terenie Gminy działało 111 przedsiębiorców, w tym 104 prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, dwie spółdzielnie (jedna w likwidacji) oraz cztery spółki prawa handlowego (jedna w upadłości). Wydatki Gminy w latach 2014 – 2016 wynosiły kolejno 10.769,5 tys. zł (9.221,6 tys. zł wydatki bieżące i 1.547,9 tys. zł wydatki majątkowe), 10.717,4 tys. zł (9.331,1 tys. zł wydatki bieżące i 1.386,3 tys. zł wydatki majątkowe) oraz 13.141,6 tys. zł (11.304 tys. zł wydatki bieżące i 1.837,6 tys. zł wydatki majątkowe). (dowód: akta kontroli str. 5, 7-26)

W okresie objętym kontrolą podstawowymi dokumentami strategicznymi Gminy były strategie rozwoju. Od 7 grudnia 2000 r. do 30 października 2015 r. obowiązywała „Strategia rozwoju Gminy Poświętne na lata 2000 – 2020”, wprowadzona uchwałą Rady Gminy Poświętne¹¹ nr XIV/128/2000 z 7 grudnia 2000 r.¹². Na mocy uchwały nr IX/48/15 z 30 października 2015 r. Rady Gminy przestała obowiązywać dotychczasowa Strategia i przyjęto „Lokalną strategię rozwoju Gminy Poświętne na lata 2015 – 2025”¹³.

W Strategii 2000 określono cztery cele strategiczne, tj. [1] Gmina obszarem rozwoju nowoczesnego rolnictwa i powstającej w jego otoczeniu konkurencyjnej przedsiębiorczości, racjonalnie i efektywnie, wykorzystującym lokalne zasoby, w celu podwyższenia dochodów mieszkańców i budżetu Gminy, [2] Gmina obszarem trwałego i zrównoważonego rozwoju infrastruktury technicznej, zapewniającej atrakcyjne warunki życia mieszkańców i funkcjonowania podmiotów gospodarczych, [3] Gmina obszarem rosnącej dostępności do infrastruktury społecznej życia kulturalnego, edukacji i wszechstronnego rozwoju osobistego mieszkańców, [4] Gmina sprawnie i nowoczesnie zarządzaną jednostką samorządu terytorialnego, efektywnie świadcząca swoim mieszkańcom wysokiej jakości usługi komunalne. Dla każdego celu strategicznego przyporządkowano zadania, których realizacja miała się przyczynić do osiągnięcia tych celów. Dla celu strategicznego 1 były to m.in.:

- stacja paliw w Pietkowie (budowa stacji paliw wraz z parkingiem i sklepem dla obsługi ruchu lokalnego i tranzytowego na drodze wojewódzkiej nr 681),
- stacja diagnostyczna i punkt naprawy urządzeń rolniczych (zapewnienie obsługi ludności w zakresie diagnostyki i napraw urządzeń rolniczych przy wykorzystaniu istniejącej bazy Spółdzielni Kółek Rolniczych),
- Ośrodek Informacji i Doradztwa Rolniczego (podwyższenie poziomu kształcenia, świadomości i przygotowania rolników poprzez dostarczanie wiedzy, umiejętności i informacji oraz usługi doradcze),
- tworzenie grup producenckich (wsparcie samoorganizowania się rolników dla ochrony i reprezentacji ich interesów zawodowych),

⁷ Zwany dalej „PUP Filia w Łapach”.

⁸ Wg. stanu na 31 maja 2017 r.

⁹ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

¹⁰ Krajowy Rejestr Sądowy.

¹¹ Zwana dalej „Rada Gminy”.

¹² Zwana dalej „Strategią 2000”.

¹³ Zmieniona uchwałą nr XI/62/16 Rady Gminy z 29 stycznia 2016 r. Zmiany nie dotyczyły obszaru „Gospodarka lokalna”. Zwana dalej „Strategią 2015-2025”.

- rozwój bazy przechowalniczej (zapewnienie infrastruktury dla przechowywania płodów rolnych lokalnej produkcji),
- rozwój możliwości lokalizacyjnych Gminy (zagospodarowanie istniejącej infrastruktury pod kątem lokalizacji inwestycji zewnętrznych z branży przetwórstwa rolno-spożywczego i innych podobnych przedsięwzięć, nie szkodliwych dla środowiska),
- rozwój agroturystyki (wspieranie generowania dodatkowych źródeł dochodu mieszkańców poprzez wykorzystanie atrakcji przyrodniczych Gminy i obsługi ruchu turystycznego),
- zalesianie gleb VI i V oraz nieużytków i enklaw leśnych (wykorzystanie gruntów o niskiej klasie bonitacyjnej na potrzeby gospodarki leśnej),
- rozwój produkcji ekologicznej (stworzenie szansy specjalizacji gospodarstw z obszaru Wilkowa w produkcji żywności czystej ekologicznie),
- budowa pól biwakowych i campingów turystycznych (wspieranie generowania dodatkowych źródeł dochodu mieszkańców poprzez wykorzystanie atrakcji przyrodniczych znajdującego się w Pietkowie zalewu na rzece Lizie oraz kompleksu leśnego i obsługi ruchu turystycznego),
- rozwój sektora usług i drobnej przedsiębiorczości na terenie Gminy (zapewnienie mieszkańcom Gminy dostępu do usług o charakterze ponadpodstawowym, wsparcie powstawania nowych podmiotów gospodarczych oraz miejsc pracy).

(dowód: akta kontroli str. 27-79)

Strategia 2015 – 2025 została opracowana w październiku 2015 roku przez podmiot zewnętrzny, na zlecenie Urzędu¹⁴ (wydatkowano na ten cel 6.519 zł) i zawierała m.in. diagnozę podstawowych uwarunkowań rozwojowych gminy (obejmującą takie uwarunkowania rozwojowe jak położenie, środowisko naturalne, potencjał ludzki, warunki socjalno-bytowe, gospodarkę i rolnictwo, infrastrukturę techniczną oraz kulturę, sport i turystykę). W diagnozie tej wskazano m.in.: „*Peryferyjne usytuowanie w stosunku do większych aglomeracji, wywołuje potrzebę rozwijania potencjału lokalnego w sferach produkcyjnych głównie związanych z produkcją rolną, usługową oraz turystyczną. Na terenie gminy brak jest podmiotu gospodarczego, który inicjowałby proces tworzenia i dystrybucji produktu towarowego i usług będących główną siłą napędową rozwoju gospodarczego w niewielkich aglomeracjach miejsko-wiejskich. Brak perspektyw rozwoju powoduje wypływ ludności i postępujące zubożenie.*” Strategia zawierała również analizę SWOT¹⁵, m.in. potencjału ludzkiego, warunków socjalno-bytowych, gospodarki / rolnictwa, infrastruktury technicznej, kultury, sportu i turystyki oraz warunków wspierających rozwój gospodarczy. W analizie tej wskazano mocne strony warunków wspierających rozwój gospodarczy, tj. dobry wizerunek Gminy w oczach mieszkańców, aktywną postawę mieszkańców i dobrą opinię o gospodarstwach rolnych. Słabe strony to m.in. brak możliwości pozyskania zewnętrznych inwestorów, brak dużego kapitału prywatnego (wewnętrznego i zewnętrznego) oraz ograniczone zasoby finansowe. Przy analizie SWOT wskazano, że została ona przeprowadzona na podstawie raportu o stanie Gminy oraz wyników badań ankietowych, jednakże Strategia nie zawierała takiego raportu oraz żadnych szczegółowych informacji nt. przeprowadzonego badania ankietowego (np. wskazania badanej próby, pytań ankietowych i wyników badań), a Urząd nie posiadał tych opracowań. Wójt wyjaśnił m.in.: „*Gmina nie dysponuje takimi dokumentami i ich nie zamawiała. Były to dokumenty Wykonawcy Strategii. Nie prosiliśmy o te dokumenty. Nie ustalaliśmy z Wykonawcą w jaki sposób dokona analizy SWOT. Był w tym zakresie profesjonalistą i to Wykonawca dobierał metody i sposób wykonania tej analizy. Były to dokumenty wytworzone przez Wykonawcę w celu przygotowania Strategii. My zamówiliśmy gotowy produkt, tj. Lokalną Strategię Rozwoju Gminy Poświętne na lata 2015 – 2025 i to otrzymaliśmy. Analiza SWOT spełnia nasze oczekiwania, w naszej ocenie jest rzetelna.*”

¹⁴ Umowa nr 32/2015 z 8 września 2015 r., faktura VAT nr 26/10/2015 z 14 października 2015 r., protokół zdawczo-odbiorczy z 14 października 2015 r.

¹⁵ Analiza SWOT jest jedną z podstawowych metod analizy strategicznej przedsiębiorstwa, stosowana także w ocenie projektów i przedsięwzięć. Nazwa metody jest akronimem angielskich słów strengths (mocne strony), weaknesses (słabe strony), opportunities (szanse potencjalne lub zaistniałe w otoczeniu), threats (zagrożenia prawdopodobne lub istniejące w otoczeniu).

W rozdziale poprzedzającym analizę SWOT znajduje się diagnoza podstawowych uwarunkowań rozwojowych gminy, czyli swego rodzaju raport o stanie Gminy. Urząd na bieżąco monitoruje stan gminy chociażby poprzez analizę realizacji budżetu i wieloletniej prognozy finansowej."

Z treści Strategii nie wynikało czy przy jej tworzeniu współpracowano z lokalnymi przedsiębiorcami. Wójt wyjaśnił m.in. „Sala narad Urzędu Gminy Poświętne jest tym miejscem gdzie często odbywają się spotkania mieszkańców z władzami Gminy oraz z zaproszonymi gośćmi w sprawach, które mieszkańców dotyczą i w których są żywotnie zainteresowani. (...) Ponadto na każdorazowe posiedzenia Rady Gminy zapraszani są imiennie sołtysi, a mieszkańcy Gminy w tym również przedsiębiorcy informowani są o posiedzeniu Rady i jej porządku poprzez obwieszczenia na tablicy ogłoszeń oraz na stronie BIP Gminy. Sołtysi i mieszkańcy, w tym przedsiębiorcy, mogą uczestniczyć w posiedzeniu Rady, zgłaszać swoje uwagi, zastrzeżenia i propozycje. Aktywność w tym zakresie dotyczy praktycznie wszystkich obszarów działalności Gminy jako jednostki samorządu terytorialnego." (dowód: akta kontroli str. 314, 349-350, 364-366, 367-378)

W punkcie nr 7 tego dokumentu pt. „Wizja i misja rozwoju Gminy" wyszczególniono cztery obszary działań, tj. [1] gospodarka lokalna, [2] infrastruktura techniczna, [3] turystyka, dziedzictwo, rekreacja i oferta czasu wolnego, [4] jakość życia mieszkańców. W ramach tych obszarów wyszczególniono po trzy cele operacyjne. Dla obszaru gospodarka lokalna były nimi: [1.1] tworzenie warunków stymulujących rozwój przedsiębiorczości i powstanie nowych miejsc pracy, [1.2.] rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej, [1.3] system edukacji wspierający rozwój kapitału intelektualnego. Osiągnięcie celu strategicznego w obszarze gospodarka lokalna, tj. stworzenie atrakcyjnych warunków w Gminie dla rozwoju działalności gospodarczej miało nastąpić poprzez realizację następujących projektów/zadań/operacji:

- kampanie informacyjne, szkolenia i doradztwo dla rolników i przedsiębiorców w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych,
- szkolenia i warsztaty na temat organizacji i prowadzenia działalności gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem działalności usługowej,
- szkolenia w zakresie turystyki, agroturystyki i świadczenia usług turystycznych,
- wypracowanie i wdrożenie systemu wspierania zatrudnienia mieszkańców gminy w lokalnej gospodarce,
- szkolenia na temat nowych technologii i ich wykorzystania w działalności,
- szkolenia rolników (m.in. w zakresie dywersyfikacji dochodów i dobrej praktyki rolniczej),
- szkolenia w zakresie tworzenia i funkcjonowania grup producenckich,
- szkolenia i poradnictwo psychologiczne, zawodowe i podnoszenie kwalifikacji oraz wspieranie zatrudnienia i samozatrudnienia,
- organizacja kształcenia ustawicznego dla mieszkańców zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej,
- opracowanie i wdrożenie programu współpracy przedsiębiorstw lokalnych w ramach przyjętych kierunków rozwoju Gminy, np. rozwój usług, turystyki i rekreacji, jakość życia (m.in. punkt informacyjny, portal internetowy). (dowód: akta kontroli str. 80-139)

W okresie objętym kontrolą z organizacjami pozarządowymi konsultowano projekty uchwał Rady Gminy w sprawie Programu współpracy Gminy z organizacjami pożytku publicznego. Corocznie w programie tym określano priorytetowe zadania publiczne w zakresie: [1] ochrony zdrowia, [2] pomocy społecznej, [3] oświaty, edukacji, wychowania, kultury i kultury fizycznej oraz [4] wspierania aktywności mieszkańców i przedsiębiorczości. W ramach zadania nr 4 wyszczególniono: organizowanie szkoleń i kursów z zakresu nowych technologii, organizację spotkań szkoleniowo-informacyjnych w zakresie pozyskiwania środków z programów rządowych i Unii Europejskiej, promocję wolontariatu. W okresie objętym kontrolą organizacje pozarządowe nie zabiegały o dotację na wspieranie przedsiębiorczości. (dowód: akta kontroli str. 305-308, 379-385)

Na stronie internetowej Urzędu były publikowane informacje o przystąpieniu do projektu „Opracowanie Programu Rewitalizacji Gminy Poświętne”. W konferencji inauguracyjnej realizację projektu uczestniczyli m.in. mieszkańcy i lokalni przedsiębiorcy (około 50 osób). Efektem realizacji projektu ma być dokument, umożliwiający aplikowanie o dofinansowanie innych projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego. Na dzień rozpoczęcia kontroli NIK nie opracowano jeszcze tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 349-350)

W Gminie od 1998 roku obowiązywało „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Poświętne”¹⁶, zmienione uchwałą Rady Gminy nr VIII/39/11 z 30 sierpnia 2011 r. Zmiana ta dotyczyła wprowadzenia na rysunku „Kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Poświętne” przebiegu trasy linii elektroenergetycznej 400kV Narew – Ostrołęka oraz wprowadzenia zmiany poprzez uaktualnienie (w powiązaniu z częścią graficzną Studium) form ochrony przyrody, ochrony ludzi i środowiska przed hałasem i wibracjami, elektroenergetyki, telekomunikacji, kierunków działań w zakresie obrony cywilnej oraz polityki przestrzennej – instrumentów w zakresie rozwoju systemu elektroenergetycznego. Ponadto w Studium określono m.in. kierunki rozwoju przemysłu, rzemiosła produkcyjnego i usług. Zgodnie ze Studium, drobny przemysł i rzemiosło produkcyjne i usługi mogą się rozwijać w Gminie przede wszystkim w oparciu o: [1] aktywność gospodarczą i inwestycyjną mieszkańców, [2] racjonalne wykorzystanie użytkowanego majątku produkcyjnego, [3] wykorzystanie do celów produkcyjnych i usługowych nieużytkowanego majątku produkcyjnego, w tym: niezagospodarowanych terenów i obiektów obsługi rolnictwa, [4] wyznaczenie i przygotowanie infrastrukturalne nowych terenów zaproponowanych na te cele w Studium, [5] wykorzystanie lokalnych surowców produkcyjnych, np. drzewnych, rolniczych i mineralnych, [6] dobrze wykształtowaną i dalej rozwijającą się infrastrukturę techniczną, [7] możliwości kooperacji z przemysłem i rzemiosłem miasta Łapy, [8] możliwość kształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych w szkolnictwie zawodowym Łap i Białegostoku.

(dowód: akta kontroli str. 140-190)

Zgodnie z obowiązującym Studium, na terenie Gminy nie wyznaczano terenów inwestycyjnych. Na terenach zainwestowanych wyróżniono tereny zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej z usługami oraz tereny usług wydzielonych. W części Studium poświęconym kierunkom rozwoju Gminy przy kierunkach zagospodarowania przestrzennego na rzecz tworzenia warunków rozwoju gospodarczego Gminy wyróżniono m.in. ważniejsze tereny i obiekty produkcyjne rolnictwa, przemysłu (np. w miejscowości Gołębie), obsługi rolnictwa (np. Gabrysin, Nowa Liza, Łukawica, Porośl Wojsławcy) i składy (np. Poświętne), perspektywiczne rejony występowania piasków ze żwirami (np. okolice miejscowości Turek, Kamieńskie Jaśki), perspektywiczne rejony występowania surowców ilastych (okolice Józefina). W kierunkach zagospodarowania przestrzennego na rzecz poprawy warunków życia ludności wyznaczono m.in. tereny predestynowane do rozwoju zabudowy mieszkaniowo-usługowej (np. Gabrysin, Poświętne, Gołębie) oraz tereny predestynowane dla urządzeń turystyki i wypoczynku (np. Gabrysin, okolice Zwierzyńca, okolice Ostrowa).

(dowód: akta kontroli str. 140-190, 349-350)

W Gminie nie opracowano miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wójt wyjaśnił m.in.: „Uchwalenie planu nie jest obligatoryjne. Ponadto jego opracowanie wiąże się ze znacznymi kosztami, a sama procedura jest długotrwała. Gmina Poświętne jest gminą typowo rolniczą i w związku z tym władze gminy nie widzą konieczności uchwalania takiego planu, który z pewnością jest niezbędny dla terenów miejskich.”

(dowód: akta kontroli str. 349-350, 353-360)

Zasady gospodarowania mieniem Gminy (dotyczące zbywania, zamiany, nabywania, obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości i lokali) zostały określone uchwałą Rady Gminy nr XVIII/93/08 z 19 grudnia 2008 r. W regulacjach tych przewidziano możliwość stosowania bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości (udzielanej wyłącznie za zgodą Rady Gminy). Określone zasady dotyczące gospodarowania mieniem Gminy nie

¹⁶ Przyjęte uchwałą Rady Gminy nr III/12/98 z 29 grudnia 1998 r., zwane dalej „Studium”.

określały ulg dla przedsiębiorców w związku z nabywaniem gminnych nieruchomości lub lokali. (dowód: akta kontroli str. 191-196)

W Radzie Gminy działała Komisja Rozwoju Gospodarczego, Budżetu i Finansów, w skład której wchodził przewodniczący oraz czterech członków. Corocznie uchwalany przez Radę Gminy zakres działania komisji stałych rady nie zawierał działań związanych z rozwojem przedsiębiorczości. Działalność Komisji ograniczała się w głównej mierze do opiniowania / rozpatrywania projektów uchwał w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, projektu budżetu, przedkładania projektu uchwały w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi i informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze. (dowód: akta kontroli str. 197-211)

W Urzędzie nie korzystano z możliwości wyznaczenia komórki lub wskazania stanowiska do spraw związanych ze wspieraniem rozwoju przedsiębiorczości, współpracy i pomocy przedsiębiorcom na różnych etapach procesu inwestycyjnego. Nie opracowano schematu obsługi inwestora uwzględniającego np. etap udzielania informacji, przekazanie materiałów, pozyskanie informacji zwrotnej od potencjalnego inwestora, skrócenie toku procedur urzędowych (wsparcie inwestora na każdym etapie procesu inwestycyjnego). Gmina również nie powołała i nie współuczestniczyła w powołaniu instytucji otoczenia biznesu¹⁷. Wójt wyjaśnił: „Wynika to ze specyfiki Gminy jeżeli chodzi o jej charakter – czysto rolniczy, jej położenie, liczbę ludności, czyli możliwości pozyskania potencjalnego inwestora. Gmina Poświętne zawsze była gminą rolniczą, posiadamy bardzo wysoki wskaźnik produkcji trzody chlewnej – to swego rodzaju wizytówka Gminy. Główną gałęzią rozwoju są rodzinne gospodarstwa rolne. Ponadto szczupłość budżetu i niewielka obsada kadrowa w Urzędzie nie dają możliwości tworzenia dodatkowych etatów lub wyznaczania pracownikom dodatkowych zadań, szczególnie że nie mają oni przygotowania merytorycznego do obsługi inwestora. Kolejną kluczową kwestią jest fakt, że w Gminie nigdy nie było potrzeby tworzenia takich narzędzi wsparcia, nigdy nikt się do Urzędu nie zgłaszał o takie wsparcie, pomoc.” (dowód: akta kontroli str. 212-229, 349-350, 364-366)

Na terenie Gminy nie funkcjonowały szkoły ponadgimnazjalne. Gmina nie podejmowała działań w starostwach powiatowych, których celem byłoby dostosowanie kształcenia zawodowego dla potrzeb przedsiębiorców prowadzących działalność na jej terenie. Wójt wyjaśnił: „Gmina współpracuje z Zespołem Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Rudce oraz z Zespołem Szkół Rolniczych w Krzyżewie w sprawie kształcenia młodzieży w zawodach rolniczych. W Gminie odbywają się spotkania dotyczące kształcenia w zawodach rolniczych. Gmina jednak nie podejmowała działań w celu dostosowania kształcenia zawodowego dla potrzeb przedsiębiorców prowadzących działalność na jej terenie. Tak jak wcześniej wyjaśniłem, jesteśmy Gminą typowo rolniczą, główną formą prowadzenia działalności gospodarczej jest jednoosobowa działalność gospodarcza. Nie posiadamy na terenie Gminy dużych, specjalistycznych firm zatrudniających dziesiątki czy setki osób, które potrzebują specjalistów w konkretnej dziedzinie. Nie było zatem tak naprawdę potrzeby podejmowania takich działań. Zarówno mieszkańcy gminy, jak i lokalni przedsiębiorcy nie zgłaszali nam takiej potrzeby.” (dowód: akta kontroli str. 230, 363-366)

W okresie objętym kontrolą Gmina prowadziła działania inwestycyjne związane z przebudową dróg, posiadała rozwiniętą sieć wodociagową, kanalizacyjną oraz gazowniczą, których długość wynosiła odpowiednio 73 km, 58,9 km oraz 49,4 km. W latach 2017 – 2020 na terenie Gminy planowana jest budowa sieci kanalizacji sanitarnej oraz przepompowni strefowych za 3.113,6 tys. zł, a także kolejne inwestycje drogowe. Wójt wyjaśnił: „Gmina Poświętne podejmuje wiele działań mających na celu budowę infrastruktury technicznej służącej przedsiębiorcom działającym obecnie w Gminie jak i tym,

¹⁷ Instytucje otoczenia biznesu to instytucje non-profit, niedziałające dla zysku lub przeznaczające zysk na cele statutowe zgodnie z zapisami w statucie lub równoważnym dokumencie. To podmioty posiadające bazę materialną, techniczną, zasoby ludzkie i kompetencyjne niezbędne do świadczenia usług na rzecz sektora MŚP. Do tej kategorii zalicza się: agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, ośrodki szkoleniowo-doradcze, fundusz poręczeń kredytowych, fundusz pożyczkowy, organizacje reprezentujące przedsiębiorców, instytucje działające na rzecz innowacyjności: centra transferu technologii, instytuty i ośrodki badawczo-rozwojowe pełniące rolę centrów oraz ośrodki innowacji i przedsiębiorczości do których zaliczamy inkubatory przedsiębiorczości i inkubatory technologiczne, centra/parki naukowo-technologiczne itp. (W. Burdecka. *Instytucje otoczenia biznesu*. PARP, Warszawa 2004).

którzy zamierzają prowadzić działalność gospodarczą w najbliższej przyszłości. Działania infrastrukturalne prowadzone są z wykorzystaniem środków własnych i środków pozyskanych z zewnątrz. Gmina nie wyznacza terenów inwestycyjnych albowiem takowych sama nie posiada." Ponadto Wójt wyjaśnił: „Przedsiębiorcy, którzy zechcieliby zainwestować na terenie Gminy będą mogli to uczynić lokalizując inwestycje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. W latach 2014 – 2017 nie wpłynęły od zainteresowanych podmiotów wnioski w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów na cele inne niż rolnicze (...)."

(dowód: akta kontroli str. 349-350, 353-360)

W latach 2014 – 2017 (do 31 maja) Gmina realizowała na swoim terenie inwestycje mogące pośrednio służyć poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej lub podnoszeniu atrakcyjności tych terenów dla potencjalnych inwestorów, takie jak przebudowa dróg, budowa Wiejskiego Domu Kultury w Poświętnem (na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 1 czerwca 2017 r. inwestycja była w trakcie realizacji), remonty i przebudowy świetlic wiejskich, placu wiejskiego, czy też budowa przystanków autobusowych. W Urzędzie zrealizowano projekt pn. „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności woj. Podlaskiego – cz. II – administracja samorządowa” (w ramach projektu zakupiono m.in. stanowiska komputerowe, skanery, czytniki kodów paskowych, laptopy, oprogramowanie do elektronicznego obiegu dokumentów). Największe pod względem wartości inwestycje w ww. latach to wzmocnienie drogi powiatowej nr 1565B (pomoc finansowa dla powiatu białostockiego) zrealizowane w 2014 roku za 665,8 tys. zł (332,9 tys. zł pochodziło z budżetu Gminy, co stanowiło 21,5% wydatków inwestycyjnych w tym roku), przebudowa drogi powiatowej nr 1563B (przy współudziale środków powiatu białostockiego i Unii Europejskiej) zrealizowana w 2015 roku za 3.298,9 tys. zł (829,3 tys. zł pochodziło z budżetu Gminy, co stanowiło 59,8% wydatków inwestycyjnych Gminy w tym roku), budowa Gminnej Biblioteki Publicznej w Poświętnem w ramach budowy Wiejskiego Domu Kultury, sfinansowana w 2016 roku dotacją celową w kwocie 477,6 tys. zł, co stanowiło 26% wydatków inwestycyjnych Gminy w tym roku) oraz wzmocnienie nawierzchni drogi powiatowej nr 1566B (pomoc finansowa dla powiatu białostockiego) zrealizowane w latach 2014 – 2017 za 2.037,3 tys. zł (w 2017 roku 326,8 tys. zł pochodziło z budżetu Gminy, co stanowiło 13,9% wydatków inwestycyjnych w tym roku – wg. stanu na 31 maja).

(dowód: akta kontroli str. 231-241)

W okresie objętym kontrolą Gmina korzystała z innych niż dochody własne źródeł finansowania inwestycji. W latach 2014 – 2016 wydatkowano na przykład środki z funduszy europejskich w kwocie 133,2 tys. zł w ramach projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część administracja samorządowa”, a w 2014 roku 171,4 tys. zł wydatkowano w ramach projektu „Rozwój przedszkoli w Gminie Poświętne” i 25 tys. zł na „Poprawę infrastruktury rekreacyjnej poprzez zagospodarowanie placu wiejskiego w miejscowości Gołębie”. W latach 2014 – 2016 Gmina pozyskała również środki z funduszu ochrony środowiska oraz od powiatu białostockiego, jednak ich wydatkowanie nie wiązało się z rozwojem przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 347-348)

Gmina w okresie objętym kontrolą zakupiła grunty w związku z unormowaniem stanu prawnego istniejących dróg lub na zagospodarowanie centrum w miejscowości Brzozowo Stare. Łączna powierzchnia tych gruntów to 0,19 ha, a wartość – 25,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 242-243)

W latach 2014 – 2017 stawki podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków wynosiły odpowiednio: 0,89 zł, 0,90 zł, 0,89 zł i 0,89 zł/m². Stawki podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej wynosiły kolejno 23,03 zł, 23,13 zł, 22,86 zł oraz 22,66 zł/m². Stawka podatku od budynków (lub ich części) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym wynosiła 10,75 zł od 1m² powierzchni w 2014 roku, 10,80 zł w 2015 roku, 10,68 zł w 2016 roku i 10,59 zł w 2017 roku. Powyższe wskazuje, że stawki te były na zbliżonym poziomie, a nawet malały. Zwrócić należy przy tym uwagę, że np. stawka podatku od budynków (lub ich części) mieszkalnych w 2014 roku wynosiła

0,74 zł/m², w 2015 roku wzrosła o 1 grosz i w kolejnych latach nie ulegała zmianom. Stawki podatku od środków transportowych (zależnie od rodzaju środka) wynosiły od 528 zł do 2.700 zł i w badanym okresie nie ulegały zmianom. W latach 2014 – 2017 (do 31 maja) nie stosowano ulg podatkowych dla przedsiębiorców (zarówno nowych jak i tych już działających na lokalnym rynku). Przedsiębiorcy nie występowali do Urzędu o zastosowanie ulg lub zwolnień podatkowych, odroczenia, umarzania, rozkładania na raty lub zaniechania poboru tych danin.
(dowód: akta kontroli str. 244-264, 349-350)

W okresie objętym kontrolą dwaj przedsiębiorcy podpisali z Gminą umowy na dzierżawę nieruchomości zabudowanej (31 sierpnia 2015 r.) oraz umowę najmu lokalu użytkowego (18 lutego 2015 r.). W pierwszym przypadku była to działalność związana z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, a w drugim apteka. W obu przypadkach nie stosowano ulg w stosunku do tych podmiotów w postaci obniżenia stawki podatku wynikającej z uchwały Rady Gminy w tym zakresie, zwolnień lub ulg remontowych.
(dowód: akta kontroli str. 265-293)

W latach 2014 – 2017 (do 31 maja) przedsiębiorcy nie występowali o pomoc w postaci poręczeń, gwarancji i pożyczek.
(dowód: akta kontroli str. 349-350)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie ubiegała się o włączenie jej terenów do Specjalnej Strefy Ekonomicznej¹⁸. Wójt wyjaśnił: „Gmina nie podejmowała tego rodzaju działań z uwagi na brak odpowiednich terenów inwestycyjnych stanowiących własność Gminy. Pozyskanie tego rodzaju terenów poprzez ich zakup naraziłoby Gminę na znaczne koszty. Wszystkie możliwe działki gruntu w Gminie zajęte są na prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie. Ceny 1 ha ziemi wynoszą średnio 60 – 70 tys. zł i szybko znajdują chętnych nabywców. Dla stworzenia tego rodzaju strefy na terenie Gminy niezbędna jest działka o powierzchni od 20 do 30 ha bądź kilka o łącznej takiej powierzchni.”
(dowód: akta kontroli str. 349-350, 353-360)

Działania Gminy wspierające przedsiębiorców polegały na upowszechnianiu informacji na stronie internetowej Urzędu oraz tablicy informacyjnej i współorganizacji bądź organizacji seminariów, szkoleń i spotkań informacyjnych dotyczących np. pozyskiwania środków unijnych, promocji dobrych praktyk wśród rolników, dopłat bezpośrednich dla rolników, rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej, rozliczania podatku VAT w rolnictwie, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w obszarze nr 3 „Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań”. W okresie obowiązywania Strategii (do dnia rozpoczęcia kontroli) zorganizowano 18 takich spotkań. Najaktywniejszym podmiotem w organizacji tych przedsięwzięć na terenie Gminy był Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowie¹⁹.
(dowód: akta kontroli str. 294-298, 320-325, 349-350)

Strony internetowe Gminy²⁰ oraz Urzędu²¹ dostępne były w języku polskim. Nie wyodrębniono na nich oddzielnych zakładek poświęconych przedsiębiorczości i jej promocji. Odpowiedzialnym za aktualizację treści zamieszczanych na obu stronach internetowych był zatrudniony w Urzędzie informatyk. Na stronie internetowej Gminy publikowano informacje dotyczące m.in. bezpłatnych kursów i szkoleń dla osób bezrobotnych, możliwości uzyskania wsparcia / dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, konferencji związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i ubiegania się o środki unijne, a także ogłoszenia o pracę. Na stronie internetowej nie wyodrębniono zakładki dotyczącej informacji przydatnych przedsiębiorcom lub osobom planującym rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej.
(dowód: akta kontroli str. 320-325, 349-352)

Gmina nie przygotowywała oferty wsparcia dla początkującego przedsiębiorcy, w postaci np. bezzwrotnego wsparcia dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności

¹⁸ Jest to wyodrębniony obszar na terytorium kraju, na terenie którego może być prowadzona działalność na zasadach określonych ustawą z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. Przedsiębiorstwa zlokalizowane w SSE mogą otrzymać m.in. pomoc publiczną w postaci zwolnień podatkowych. Celem jej funkcjonowania jest przyspieszenie rozwoju regionów poprzez m.in. przyciąganie nowych inwestycji, rozwój eksportu i tworzenie miejsc pracy.

¹⁹ Zwany dalej „PODR w Szepietowie”.

²⁰ <http://gminaposvietne.vipserv.org/>.

²¹ <http://bjp.ug.posvietne.wrotaopodlasia.pl/>.

gospodarczej, umożliwienie początkującym przedsiębiorcom korzystania z niewykorzystanych lokali należących do Gminy – w latach 2014 – 2016 Gmina posiadała dwa budynki (po zlikwidowanych szkołach). Wójt wyjaśnił: „*Będące własnością gminy budynki po zlikwidowanych filiach szkół podstawowych nie są przewidziane do wynajmu. Budynek po szkole w Brzozowie Starym przewidziany jest do sprzedaży, a budynek po szkole w Pietkowie do remontu z przeznaczeniem na działalność kulturalną*”. Gmina podejmowała działania w celu sprzedaży należących do niej gruntów, w tym m.in. nieruchomości zabudowanej dawnym budynkiem szkoły w Brzozowie Starym. Mimo prób sprzedaży i obniżce ceny nieruchomości nie znalazła ona nabywcę (pierwsze ogłoszenie o przetargu z 7 grudnia 2015 r., ostatnie – na dzień rozpoczęcia kontroli – z 22 maja 2017 r. – podjęto cztery próby sprzedaży tej nieruchomości).

(dowód: akta kontroli str. 316-319, 326-342, 349-350, 353-360)

W okresie objętym kontrolą Gmina była członkiem Stowarzyszenia N.A.R.E.W.²². W ramach tej działalności Gmina m.in. pozyskała dofinansowanie w kwocie 25 tys. zł na poprawę infrastruktury rekreacyjnej poprzez zagospodarowanie placu wiejskiego w miejscowości Gołębie, pozyskała środki finansowe na ochronę obiektów zabytkowych (25 tys. zł w 2014 roku), prowadziła promocję Gminy na targach turystycznych i jarmarkach. Koszty związane z uczestnictwem Gminy w Stowarzyszeniu wiązały się z opłacaniem składek członkowskich (2.233,80 zł w 2014 roku, 2.206,20 zł w 2015 roku i 2.186,40 zł w 2016 roku).

Gmina była zrzeszona w Związku Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego, współpracowała z Fundacją Regionalnej Agencji Promocji Zatrudnienia (Gmina nieodpłatnie udostępniła salę wykładową na potrzeby prowadzonych szkoleń), z Fundacją Aktywizacja (31 marca 2017 r. udzielono jej 1.500 zł wsparcia w postaci dotacji) oraz z Białostockim Ośrodkiem Wsparcia Ekonomii Społecznej, Ośrodkiem Wspierania Organizacji Pozarządowych i Fundacją Forum Inicjatyw Rozwojowych (nieodpłatne udostępnienie sali wykładowej).

(dowód: akta kontroli str. 299-301, 305-313)

Gmina nie działała w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i nie otrzymywała ofert takiej współpracy od prywatnych przedsiębiorców. Tego typu działalności Gminy nie przewidywała również Strategia Rozwoju Gminy oraz Wieloletnie Prognozy Finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 349-350)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Mimo przyjęcia w Gminie podstawowych dokumentów strategicznych oraz określenia celów, projektów i zadań w kierunku jej rozwoju gospodarczego, nie stworzono warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości. W Urzędzie nie wyznaczono osób ani komórki odpowiedzialnej za wdrażanie instrumentów wspierających przyszłych i już funkcjonujących na terenie Gminy przedsiębiorców. Gmina nie gromadziła informacji dotyczących oczekiwań przedsiębiorców odnośnie wspierania przedsiębiorczości i oczekiwań mieszkańców dotyczących poprawy warunków ich życia. Co prawda na terenie Gminy odbywały się szkolenia i prowadzono poradnictwo dla przedsiębiorców, to w większości przypadków organizatorami tych działań były podmioty zewnętrzne.

2. Organizacja monitoringu i oceny efektów wspierania przedsiębiorczości przez Gminę i wykorzystania tych ocen do modyfikacji realizowanych działań

Opis stanu
faktycznego

W Strategii 2000 nie określono sposobu monitorowania i oceny efektów jej realizacji, a Gmina nie prowadziła jej monitoringu. Wójt wyjaśnił: „*Nie prowadzono ewaluacji realizacji*

²² Stowarzyszenie N.A.R.E.W. – Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi ma na celu działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Górnej Narwi, w oparciu o wykorzystanie zasobów przyrodniczych i kulturowych, w tym potencjału obszarów należących do sieci Natura 2000. Celami statutowymi Stowarzyszenia są: [1] opracowanie, aktualizacja i wdrażanie programów i przedsięwzięć służących rozwojowi obszarów wiejskich, w tym Lokalnej Strategii Rozwoju (LSR) dla obszaru m.in. gminy Poświętne, [2] wspieranie działań na rzecz realizacji LSR, o których mowa w pkt 1., [3] promocja obszarów wiejskich położonych w gminach należących do Stowarzyszenia, [4] mobilizowanie ludności do wzięcia aktywnego udziału w procesie rozwoju obszarów wiejskich, [5] edukacja, upowszechnianie i wymiana informacji o inicjatywach związanych z aktywizacją ludności na obszarach wiejskich położonych w ww. gminach, [6] ochrona oraz promocja środowiska naturalnego, krajobrazu i zasobów historyczno-kulturowych, [7] rozwój turystyki oraz popularyzacja i rozwój produkcji wyrobów regionalnych i tradycyjnych.

Strategii Rozwoju Gminy na lata 2000–2020.” Strategia nie przewidywała takiego obowiązku. Trzeba zauważyć, że Gmina Poświętne jest niewielką Gminą, a Strategia nie przewidywała realizacji niezliczonej liczby zadań. Ich realizacja była rozłożona na okres 20 lat, więc nie widzieliśmy potrzeby tworzenia dodatkowych dokumentów, z których by wynikało, które zadania i kiedy zostały zrealizowane, skoro na bieżąco byliśmy zorientowani jaka jest sytuacja w Gminie. Strategię traktowaliśmy jako dokument pomocniczy, nie jako bezwzględny wyznacznik kierunku działań inwestycyjnych Gminy. Realizowaliśmy te zadania, które w naszej ocenie były w danej chwili najistotniejsze, na które mieliśmy fundusze.” (dowód: akta kontroli str. 27-79, 364-378)

W systemie monitoringu działań związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości w Strategii 2015 – 2025 nie opracowano konkretnych założeń co do podwyższenia lub zmniejszenia wartości takich wskaźników – miały one charakter ogólny. W ramach obszaru „Gospodarka lokalna” uwzględniono następujące wskaźniki monitorujące: [1] powierzchnia rolna, na której produkowana jest zdrowa żywność, [2] ilość podmiotów gospodarczych działających na terenie Gminy, [3] ilość przedsiębiorców, którzy skorzystali ze szkolenia na terenie Gminy, [4] roczna ilość nowych podmiotów gospodarczych, jednak bez określenia wartości początkowej i docelowej do osiągnięcia. Wśród wskaźników rozwoju gospodarczego Gminy nie uwzględniono wskaźników migracji oraz poprawy warunków opieki nad dziećmi i zagospodarowania czasu wolnego dla rodzin z małymi dziećmi, jednakże w ramach celu strategicznego nr 4 „Poprawa jakości życia mieszkańców Gminy” określono takie wskaźniki monitoringu jak: [1] procent miejscowości posiadających utworzone centralne punkty wsi, [2] liczba zmodernizowanych świetlic środowiskowych w sołectwach, [3] liczba osób korzystająca ze świetlic środowiskowych w sołectwach, [4] ilość i zasięg działań pozalekcyjnych dla młodzieży szkolnej, [5] ilość zmodernizowanych obiektów edukacyjnych. Jednak i te wskaźniki nie zawierały wartości początkowych i docelowych.

Punkt 10 strategii dotyczył systemu monitorowania i ewaluacji Strategii. Zgodnie z jego założeniami:

- realizacja Strategii rokrocznie oceniana będzie przez Radę Gminy, a ocenie poddawane będą stopnie zaawansowania realizacji poszczególnych projektów i zadań, a monitoring będzie opierać się na zbieraniu danych z postępu prac oraz porównywaniu ich z harmonogramem finansowo-rzeczowym zadań opisanych w Strategii,
- monitorowaniem wdrażania Strategii zajmować się będzie komitet monitorujący (powołany zarządzeniem Wójta), w którego skład wejdą przedstawiciele powołani przez Wójta,
- komitet monitorujący dokonuje okresowej oceny stopnia realizacji Strategii w oparciu o analizę wskaźnikową (opracowaną przez wydział mający w kompetencjach nadzór nad strategią Gminy na podstawie informacji otrzymanych od wydziałów i jednostek Gminy, bazującą na miernikach wyznaczonych dla każdego celu operacyjnego) oraz w oparciu o raport z realizacji kierunków interwencji Strategii Rozwoju (przygotowywany przez wydział mający w kompetencjach nadzór nad strategią gminy na podstawie informacji otrzymanych od innych wydziałów i jednostek Gminy),
- działania monitoringowe (pomiaru wskaźników) będą wykonywane w trybie: monitoringu bieżącego oraz analiz cyklicznych,
- spotkania komitetu monitorującego odbywać się będą minimum raz w roku,
- w przypadku pojawienia się problemów przy realizacji zadań komitet monitorujący musi podjąć działania w celu ich wyeliminowania. (dowód: akta kontroli str. 87-139)

W Gminie nie powołano komitetu monitorującego, nie powierzono żadnemu z pracowników Urzędu Gminy obowiązków związanych z prowadzeniem monitoringu realizacji Strategii ani nie wyznaczono komórki organizacyjnej mającej w kompetencjach nadzór na Strategią. Również Rada Gminy nie dokonywała oceny jej realizacji. Mimo przyjęcia Strategii 30 października 2015 r. do dnia rozpoczęcia kontroli nie dokonano okresowej oceny stopnia realizacji Strategii oraz analizy i pomiarów wskaźników monitoringu przewidzianych w tym dokumencie. Zagadnienie szerzej opisano poniżej. (dowód: akta kontroli str. 349-350)

Ustalono nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości: 1. Do 20 czerwca 2017 r. w Gminie nie powołano komitetu monitorującego, ani nie wyznaczono komórki organizacyjnej mającej w swych kompetencjach nadzór nad Strategią 2015 – 2025, przewidzianych w zasadach określonych w rozdziale nr 10 „System monitorowania i ewaluacji Strategii”. Wójt wyjaśnił: „W związku z tym, że uchwała w sprawie przyjęcia Strategii weszła w życie stosunkowo niedawno oraz mając na uwadze częstotliwość spotkań Komitetu Monitorującego, Komitet taki zostanie powołany do dnia 30 czerwca 2017 r. i zajmie się monitoringiem bieżącym Strategii oraz analizą cykliczną obejmującą swoim przedmiotem ocenę realizacji rocznego planu finansowego Gminy za 2016 rok obejmującego zadania Strategii. Zadania wynikające z realizacji Strategii nadzorują pracownicy Urzędu zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w ramach swoich obowiązków pracowniczych.” (dowód: akta kontroli str. 87-139, 349-350, 353-360) W dniu 20 czerwca 2017 r. Wójt wydał zarządzenie nr 10/2017, na mocy którego powołał komitet monitorujący, w skład którego wszedł zastępca Wójta, skarbnik Gminy oraz radca prawny. (dowód: akta kontroli str. 379) 2. Nie przeprowadzano okresowej oceny stopnia realizacji Strategii 2015 – 2025, przewidzianej w jej rozdziale 10. W konsekwencji Gmina nie miała wiedzy, czy podejmowane przez nią działania były zgodne ze Strategią i przynosiły oczekiwany efekt. Wójt wyjaśnił: „Powodem powyższego był brak powołania Komitetu Monitorującego. Po jego powołaniu zostanie wdrożony system monitorowania i ewaluacji strategii.” (dowód: akta kontroli str. 87-139, 349-350, 353-360)
Uwagi dotyczące badanej działalności	Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że założone w Strategii 2015 – 2025 wskaźniki służące ocenie postępu działań Gminy miały charakter ogólny, nie zawierały wartości początkowej i docelowej, co może utrudniać ocenę osiąganych efektów, a w konsekwencji może mieć wpływ na dokonywane zmiany w Strategii. Wójt wyjaśnił: „Strategia obejmuje okres 10 kolejnych lat. W związku z powyższym z uwagi na tak odległy horyzont czasowy trudno jest zaplanować konkretne wartości liczbowe do osiągnięcia. W związku z powyższym cele Strategii mają charakter ogólny.” (dowód: akta kontroli str. 87-139, 353-360) W ocenie NIK, określenie mierników ilościowych jest konieczne do oceny skuteczności prowadzonych przez Gminę działań w ramach Strategii 2015 – 2025. Powinny one pomóc w ocenie postępu realizowanych działań w krótszych okresach czasu niż 10-letni, co pozwoli dostosowywać Strategię do zmieniających się warunków lokalnych.
Ocena częściowa	Gmina nie monitorowała realizacji celów Strategii 2015 – 2025, pomimo określenia systemu jej monitorowania. Od chwili przyjęcia Strategii (30 października 2015 r.) do 20 czerwca 2017 r. nie powołano komitetu monitorującego, ani nie wyznaczono komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za nadzór nad jej realizacją. Nie opracowano też mierzalnych wskaźników służących ocenie postępu prowadzonych działań oraz nie oceniano skuteczności działań.
Opis stanu faktycznego	3. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań W okresie obowiązywania Strategii 2000, tj. od 7 grudnia 2000 r. do 30 października 2015 r., z 13 programów operacyjnych w ramach celu strategicznego „Gmina Poświętne obszarem rozwoju nowoczesnego rolnictwa i powstającej w jego otoczeniu konkurencyjnej przedsiębiorczości, racjonalnie i efektywnie wykorzystujących lokalne zasoby w celu podwyższenia dochodów mieszkańców i budżetu Gminy” zrealizowano jedynie zalesienia gleb klasy VI i V oraz nieużytków i enklaw leśnych. Wójt wyjaśnił: „Powyższa strategia zdezaktualizowała się, zaś ww. zadania nie przystają obecnie do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej Gminy. (...) została ona w 2015 roku uchylona przez Radę Gminy Poświętne i zastąpiona Lokalną Strategią Rozwoju Gminy Poświętne na lata 2015 – 2025 (...).” (dowód: akta kontroli str. 361-363)

W przypadku zaś Strategii 2015 – 2025, od daty jej przyjęcia, tj. 30 października 2015 r. do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, Gmina z 10 zadań określonych w Strategii służących stworzeniu atrakcyjnych warunków dla rozwoju działalności gospodarczej realizowała cztery, tj.:

- kampanie informacyjne, szkolenia i doradztwo dla rolników i przedsiębiorców w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych (zorganizowano sześć szkoleń, spotkań informacyjnych, których organizatorem był PODR w Szepietowie oraz Lokalna Grupa Działania N.A.R.E.W.²³),
- szkolenia w zakresie turystyki, agroturystyki i świadczenia usług turystycznych (przeprowadzone 25 lutego 2016 r. przez PODR w Szepietowie),
- szkolenia rolników, m.in. w zakresie dywersyfikacji dochodów i dobrej praktyki rolniczej (cztery szkolenia zorganizowane przez PODR w Szepietowie i Urząd),
- szkolenia i poradnictwo psychologiczne, zawodowe i podnoszenie kwalifikacji oraz wspieranie zatrudnienia i samozatrudnienia (siedem szkoleń / spotkań zorganizowanych przez PODR w Szepietowie, LGD N.A.R.E.W i Urząd).

(dowód: akta kontroli str. 87-139, 294-298, 349-350)

Realizowane na terenie Gminy działania dotyczące rozwoju / wspierania przedsiębiorczości, określone w Strategii 2015 – 2025, tj. m.in. ww. szkolenia, konferencje, spotkania, warsztaty były organizowane głównie przez podmioty zewnętrzne i przez nie finansowane. W okresie obowiązywania Strategii Gmina w tym zakresie nie poniosła żadnych wydatków. Nie dysponowała też informacjami nt. rzeczowych efektów tych działań m.in. w zakresie liczby uczestników poszczególnych przedsięwzięć (za wyjątkiem dwóch spotkań z udziałem Powiatowego Lekarza Weterynarii w lutym i sierpniu 2016 roku, skierowanych do hodowców trzody chlewnej, których organizatorem była Gmina). (dowód: akta kontroli str. 294-298)

Gmina nawiązywała kontakt z potencjalnymi inwestorami zewnętrznymi. I tak, w 2011 roku zewnętrzny inwestor złożył wniosek do Urzędu Gminy w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie elektrociepłowni na biogaz (27 czerwca 2011 r. Wójt wydał decyzję o ustaleniu warunków zabudowy terenu). Urząd zorganizował spotkania informacyjne z inwestorem. Budowa biogazowni została ukończona w 2015 roku. W ramach swojej działalności nawiązano współpracę z około 40 rolnikami z terenu Gminy Poświętne i okolic, w zakresie skupu kukurydzy oraz odbioru gnojowicy i obornika wykorzystywanych do produkcji biogazu. Ponadto 28 października 2013 r. do Gminy zgłosił się przedsiębiorca z sąsiedniej gminy z wnioskiem o wskazanie dostępnych w Gminie gruntów z możliwością budowy hal produkcyjno-magazynowych. W odpowiedzi Wójt wskazał dwie lokalizacje przeznaczone do sprzedaży, jednak pismo Wójta zostało bez odpowiedzi. (dowód: akta kontroli str. 316-319, 326-342)

W ramach działalności Stowarzyszenia N.A.R.E.W. prowadzono promocję obszaru Stowarzyszenia, w tym Gminy Poświętne przez Stowarzyszenie, np. na targach turystycznych (np. Targi Turystyczne „WYPOCZYNEK” w Toruniu w latach 2014 – 2017, XVII Gdańskie Targi Turystyczne w dniach 11-13 kwietnia 2014 r., XX Targi Turystyki i Wypoczynku w Warszawie w dniach 17 – 19 kwietnia 2015 r.), jarmarkach (Jarmark Bożonarodzeniowy w Toruniu w dniach 12 – 23 grudnia 2014 r.), targach gastronomicznych (Międzynarodowe Targi Gastronomiczne Warsaw Gastro Show w dniach 27 – 29 października 2016 r.). Gmina nie brała udziału w przedsięwzięciach promujących przedsiębiorczość w celu promowania oferty inwestycyjnej gminy oraz nawiązywania kontaktów gospodarczych w celu pozyskania inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 299-301)

Współpraca Gminy z PUP Filią w Łapach polegała na promocji usług i instrumentów rynku pracy, rozwijania i wspierania przedsiębiorczości poprzez spotkania informacyjne, zajęcia warsztatowe i konsultacje, które odbywały się w PUP Filia w Łapach oraz w Ośrodku Przedsiębiorczości w Łapach (20 listopada 2014 r., 9 czerwca, 16 – 22 listopada 2015 r., osiem cyklicznych spotkań w 2016 roku pt. „Dotacje na rozpoczęcie działalności

²³ Zwana dalej „LGD N.A.R.E.W.”

gospodarczej”), spotkania dla pracodawców (15 i 27 kwietnia 2016 r.). Ponadto w budynku Urzędu zorganizowano dyżury pracowników PUP Filia w Łapach, mające na celu zapewnienie mieszkańcom Gminy dostępu do oferty w zakresie aktywnych form wsparcia, pozyskania środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej (9 września 2015 r., 18 lutego 2016 r.). Informacje o takich przedsięwzięciach były upubliczniane na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy informacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 302-304, 320-325)

Wydatki majątkowe Gminy (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) w latach 2013 – 2016 wynosiły odpowiednio 298,48 zł, 420,96 zł, 380,43 zł i 509,04 zł. Wykazywały one tendencję zwyżkową. Wydatki te jednak nie były związane z realizacją zadań określonych w Strategii 2015 – 2025, służących realizacji celu strategicznego „Stworzenie atrakcyjnych warunków w gminie dla rozwoju działalności gospodarczej”. Były one związane z pozostałymi celami Strategii, tj. kompleksowym uzbrojeniem Gminy w infrastrukturę techniczną, rozwojem rekreacji i turystyki, poprawą jakości życia mieszkańców Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 87-139, 343-346)

Uzyskane w toku kontroli NIK dane²⁴ wskazują, że liczba nowo zarejestrowanych podmiotów w rejestrze REGON malała (w latach 2013 – 2016 było to odpowiednio 22, 16, 14 i 10 podmiotów), zaś różnica między przedsiębiorcami zarejestrowanymi i wyrejestrowanymi w latach 2013 – 2016 wynosiła odpowiednio +9, +5, -5 i -1. Wg Wójta wzrost liczby podmiotów gospodarczych w 2013 roku i późniejszy jego spadek spowodowany był realizacją programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 – Program Operacyjny 311 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej w zakresie usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa”, z którego korzystali rolnicy Gminy. Sezonowy charakter wykonywanych usług dla rolnictwa powodował zawieszenie działalności w okresie zimowym, a ujemny przyrost w latach 2015 – 2016 spowodowany był wykreśleniem wpisów rolników po zakończeniu programu. (dowód: akta kontroli str. 87-139, 294-298, 343-346)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Gmina nie dysponowała danymi na temat efektów działań w zakresie wspierania przedsiębiorczości. Z 13 programów operacyjnych przewidzianych do realizacji w ramach celu strategicznego Strategii 2000 (obowiązującej od 7 grudnia 2000 r. do 30 października 2015 r.) „Gmina obszarem rozwoju nowoczesnego rolnictwa i powstającej w jego otoczeniu konkurencyjnej przedsiębiorczości, racjonalnie i efektywnie, wykorzystującym lokalne zasoby, w celu podwyższenia dochodów mieszkańców i budżetu Gminy” zrealizowano jeden. W przypadku zaś Strategii 2015 – 2025, z 10 zadań związanych z rozwojem przedsiębiorczości, na dzień rozpoczęcia kontroli NIK, Gmina realizowała cztery (szkolenia, spotkania, konferencje). Natomiast biorąc pod uwagę wielkości wskaźników dotyczących nowo zarejestrowanych podmiotów w rejestrze REGON, jak i różnicę między podmiotami zarejestrowanymi i wyrejestrowanymi działania Gminy w ocenie NIK nie były w pełni skuteczne.

IV. Wniosek

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o prowadzenie monitoringu realizacji Strategii rozwoju Gminy, zgodnie z przyjętymi zasadami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie

²⁴ Dane na koniec lat 2013 – 2016.

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

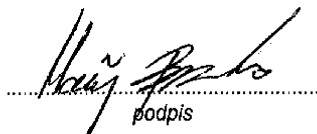
21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

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

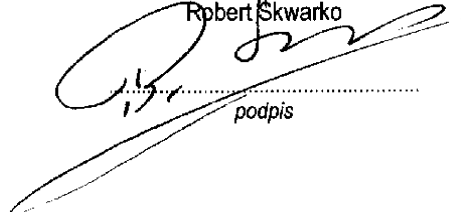
Białystok, dnia 11 lipca 2017 r.

Kontroler
Maciej Brzosko
specjalista kontroli państwowej



podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



podpis