



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku



01368217

LBI.410.012.03.2017
P/17/004

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
ibi@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	Marek Zapolski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/92/2017 z 7 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Czarnej Białostockiej, ul. Torowa 14 A, kod 16-020 Czarna Białostocka (dalej Urząd)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Chrułski, Burmistrz ¹	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Gmina, wprowadzając narzędzia wspierające rozwój gospodarczy, tworzy warunki do rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie. Podstawowe dokumenty strategiczne określają cele i zadania w zakresie wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej oraz zasobności Gminy, w tym rozwoju przedsiębiorczości. Dokumenty te tworzone biorąc pod uwagę potrzeby społeczności lokalnej, w tym oczekiwania przedsiębiorców. Wykonane inwestycje infrastrukturalne, w tym utworzenie Podlaskiego Parku Przemysłowego (PPP) przyczyniły się zaś do poprawy warunków życia społeczności lokalnej i sprzyjają rozwojowi gospodarczemu. O skuteczności podjętych działań świadczy wzrost liczby podmiotów gospodarczych funkcjonujących w Gminie (z 778 w 2013 roku do 833 w 2016 roku)³.

Wskazać jednak należy, że Urząd nie zorganizował systemu monitoringu skuteczności działań przedstawionych w Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego i innych działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości. Blisko 1/3 mierników zadań wyznaczonych w Strategii nie była skorelowana z możliwościami pozyskania informacji ze źródeł zewnętrznych, a zatem Urząd nie posiadał dostatecznej wiedzy o ich kształtowaniu się, co w zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych Gminy uniemożliwiało dokonywanie bieżących korekt przyjętych zamierzeń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki wspierania przedsiębiorczości w Gminie

Opis stanu faktycznego

Gmina Czarna Białostocka (miejsko-wiejska), zlokalizowana jest przy wschodniej granicy Polski, ok. 50 km od granicy z Białorusią. Przez obszar gminy przebiega droga krajowa nr 65, (prowadząca do przejścia granicznego z Białorusią). Powierzchnia gminy wynosi 206 km², co stanowi ok. 7% powierzchni powiatu białostockiego. Około 76,9% obszaru Gminy znajdują się na terenie Puszczy Knyszyńskiej (z wydzielonym Parkiem Krajobrazowym im. Prof. Witolda Sławińskiego). Użytki rolne zajmują 18,5% powierzchni, a pozostałe (bagna, torfowiska, wody, tereny komunikacyjne, osiedlowe i inne) zajmują 4,6% obszaru Gminy. Liczba mieszkańców Gminy według stanu na 31 maja 2017 r. wynosiła 11.183 osoby. W granicach gminy znajdują się 42 miejscowości, w tym jedno

¹ Od 30 listopada 2014 r. W latach 2010 – 2014 Burmistrzem był Tadeusz Matejko.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętych kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Okres objęty kontrolą: lata 2014 – 2017 (do 31 maja).

miasto i 41 wsi (17 posiada status sołectwa). Na terenie Gminy prowadzona jest głównie gospodarka leśna i produkcja przemysłowa. Przemysł skupiony jest na terenie miasta oraz w strefie przemysłowej, zlokalizowanej na obszarze PPP. Gmina zwodociągowana jest w 99% (długość sieci wodociągowej wynosi 98,3 km). Ścieki odprowadzane są do oczyszczalni ścieków oddanej do eksploatacji w grudniu 1994 roku, zlokalizowanej w Czarnej Białostockiej, która jako aglomeracja skanalizowana w około 99%.

W latach 2014 – 2017 (do lipca) w Urzędzie nie wyodrębniono samodzielnej komórki lub stanowiska pracy ds. wspierania rozwoju przedsiębiorczości, współpracy i pomocy przedsiębiorcom na różnych etapach procesu inwestycyjnego. Kwestie pośrednio związane z ww. problematyką powierzono trzem pracownikom zatrudnionym na stanowisku ds. kadr i działalności gospodarczej oraz na dwóch stanowiskach ds. promocji i współpracy z organizacjami pozarządowymi w Referacie Organizacyjnym Urzędu. W zakresach czynności nie zobowiązano tych pracowników do udzielania pomocy przedsiębiorcom inwestującym na terenie Gminy, na poszczególnych etapach działalności inwestycyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 96-102)

W okresie objętym kontrolą Urząd dysponował następującymi narzędziami planistycznymi i prawno-administracyjnymi zawierającymi cele i zadania dotyczące rozwoju gospodarczego Gminy:

1. „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Czarna Białostocka” (dalej: Strategia), obowiązująca (bezterminowo) od 2004 roku⁴. Zawierała ona część diagnostyczną (charakterystykę demograficzną i sytuację na rynku pracy, gospodarkę nieruchomości w Gminie, itp.) oraz analizę strategiczną kluczowych problemów (aktualnych i przewidywanych). W Strategii wskazano, że rozwój przedsiębiorczości w Gminie ograniczają: [1] wysokie koszty prowadzenia firmy (składki ZUS i zobowiązania podatkowe), [2] brak aktywnej promocji Gminy, będący istotną barierą dla osób zainteresowanych inwestowaniem na jej terenie, [3] niski poziom wykształcenia mieszkańców, utrudniający podejmowanie pracy przeznaczonej dla osób z wyższymi kwalifikacjami, a także ograniczający ich inwencję w zakresie uruchamiania własnej działalności gospodarczej, [4] brak zewnętrznych inwestorów, [5] brak ofert pracy dla absolwentów szkół i możliwości zatrudnienia z uwagi na ograniczoną liczbę podmiotów gospodarczych. Spośród 29 zdań wyznaczonych w Strategii, 16 (opisanych szczegółowo) bezpośrednio lub pośrednio dotyczyło kwestii związanych z rozwojem przedsiębiorczości w Gminie. Strategię zaktualizowano raz, w 2005 roku. Sposób monitoringu realizacji Strategii oraz uzyskanych efektów opisano odpowiednio w punktach 2 i 3 wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 4-31)
2. „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Czarna Białostocka. Uwarunkowania Rozwoju Zagospodarowania Przestrzennego Gminy” (dalej Studium), przyjęte uchwałą Nr XXIII/140/2000 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z 30 maja 2000 r. (ze zmianami⁵). W dokumencie tym określono uwarunkowania, które wpływają na decyzje co do kierunków rozwoju zagospodarowania przestrzennego oraz sposobów zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej w zakresie uzbrajania komunalnego, inwestycji publicznych i przedsięwzięć modernizacyjnych. W kierunkach rozwoju gospodarki Gminy wskazano, że: „(...) należałoby dążyć do poprawy sytuacji przedsiębiorstw istniejących oraz tworzyć dogodne warunki do powstawania nowych zakładów przemysłowych i rzemieślniczych”. Wskazano też, że: „W mieście istnieje rezerwa około 10 ha terenów przemysłowych dla lokalizacji zakładów nieuciążliwych dla środowiska, a barierami rozwoju przemysłu w mieście są ograniczone możliwości odbioru oczyszczonych ścieków przez rzekę Czapielówkę

⁴ Uchwała Nr XV/115/04 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie przyjęcia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Czarna Białostocka oraz uchwała Nr XXVI/275/05 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 30 sierpnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia zmian do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Czarna Białostocka.

⁵ Studium zmieniono uchwałami Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej Nr .XLI/383/06 z dnia 24 października 2006 r. oraz Nr IV/14/15 z dnia 19 stycznia 2015 r.

oraz kapitałochłonność rozwoju produkcji przemysłowej i jej uciążliwości dla środowiska". Wyznaczone kierunki rozwoju Gminy to racjonalne wykorzystanie istniejących i uzbrojonych terenów przemysłowo-składowych, poprzez opracowanie planów miejscowych dla poszczególnych terenów określających zasady podziału dużych podmiotów gospodarczych na jednostki mniejsze, a także przygotowanie terenów dla potrzeb rzemiosła i drobnej wytwórczości. Efekty realizowanych celów opisano w punkcie 3 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 32-40)

3. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej MPZP). Według stanu (na 31 maja 2017 r.) Rada Miejska uchwaliła 12 MPZP. Plany te zaktualizowano sześciokrotnie, wprowadzając wnioskowane zmiany. Dotyczą one miasta Czarna Białostocka i wsi Wólka Ratowiecka. Obejmują obszar o powierzchni 6,33 km², co stanowi ok. 3% powierzchni Gminy (206,38 km²). Wyznaczone tereny przemysłowe i usługowe w miejscowych planach wynoszą 0,44 km² (0,22% powierzchni Gminy) i dotyczą przede wszystkim terenu po byłej Fabryce Maszyn Rolniczych „BIAFAMAR” w Czarniej Białostockiej. Wszystkie MPZP udostępniono na stronie internetowej Urzędu⁶, w zakładce Gminny Portal Mapowy Miejscowe Plany, obsługiwany przez aplikację System Informacji Przestrzennej e-mapa firmy Geo-System Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 41-45)

Od października 2013 roku Gmina (za zgodą Rady Miejskiej) jest członkiem Stowarzyszenia Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF). Pełni ono rolę Instytucji Pośredniczącej w odniesieniu do zadań związanych z realizacją Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej ZIT) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014 – 2020 (dalej RPOWP 2014 – 2020). Białostocki Obszar Funkcjonalny tworzą: miasto Białystok oraz dziewięć gmin należących do powiatu białostockiego, w tym gminy miejsko-wiejskie: Choroszcz, Czarna Białostocka, Łapy, Supraśl, Wasilków, Zabłudów oraz gminy wiejskie: Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Turośń Kościelna. Zgodnie z założeniami Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 roku (przyjętymi przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2013 r.), opracowano i wdrażano „Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014 – 2020” (dalej Strategia ZIT BOF), w której wskazano na cel główny, tj. „Atrakcyjność inwestycyjna”, w tym działania: 1.1 Wsparcie inwestorów i 1.2 Stworzenie sieci terenów inwestycyjnych (skuteczność dotychczasowych działań przedstawiono w punkcie 3 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 46-69)

Od sierpnia 2015 roku teren Gminy Czarna Białostocka objęty jest „Studium Transportowym Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego”. Jest to kompleksowa analiza i diagnoza istniejącego systemu transportowego miasta Białystok i jego obszaru funkcjonalnego, zawierająca określenie działań inwestycyjnych i organizacyjnych z zakresu transportu zrównoważonego, mających wpływ na poprawę dostępności obszaru funkcjonalnego w województwie podlaskim. Wskazane w dokumencie rozwiązania mają przyczynić się do: [1] poprawy spójności i dostępności komunikacyjnej obszaru funkcjonalnego ze szczególnym uwzględnieniem dojazdu do miejsc pracy, nauki, stref aktywności produkcyjnej, usługowej oraz komunikacji zbiorowej; [2] stworzenia warunków dla sprawnego, efektywnego ekonomicznie i przyjaznego ekologicznie, ograniczającego uciążliwość dla środowiska przemieszczania się osób oraz ładunków; [3] stymulowania rozwoju gospodarczego i kształtowania ładu przestrzennego (skuteczność dotychczasowych działań przedstawiono w punkcie 3 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 70-79)

Od 2016 roku trwają prace nad Planem Rozwoju Lokalnego Gminy Czarna Białostocka na lata 2017 – 2020, tj. na okres programowania funduszy strukturalnych i wdrażania polityki regionalnej kraju. Dotyczy on najważniejszych zadań do realizacji: w sferze infrastrukturalnej „Budowa, rozbudowa i przebudowa infrastruktury drogowej” – 20 zadań

⁶ www.czarnabialostocka.pl.

inwestycyjnych, w sferze ekologicznej „Budowa i modernizacja urządzeń do odprowadzania i oczyszczania ścieków” – 16 zadań inwestycyjnych, w sferze społecznej „Infrastruktura społeczna, sportowa, turystyczna i ochrony zdrowia” – 10 zadań inwestycyjnych. Projekt planu skierowano do konsultacji społecznych, w tym zebrania opinii od przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 80-89)

Według stanu na 12 lipca 2017 r. w fazie opiniowania i konsultacji społecznych był projekt „Programu rewitalizacji dla gminy Czarna Białostocka na lata 2017 – 2023”. Dokument przygotowano na podstawie „Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014 – 2020, opublikowanych 2 sierpnia 2016 r. przez Ministra Rozwoju. Opisuje on proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszaru zdegradowanego (gmina), poprzez wzajemnie powiązane przedsięwzięcia z zakresu społecznego, środowiskowego oraz gospodarczego, które będą realizowane na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni lokalnej i gospodarki. Rewitalizacja zakłada wzmocnienie lokalnego potencjału (w tym gospodarczego), gdyż do grona interesariuszy Programu zaliczono m.in. przedsiębiorców. Głównym celem rewitalizacji jest ożywienie gospodarcze i społeczne miasta/gminy. Osiągnięcie celów planowane jest m.in. przez rozwijanie nowych form działalności gospodarczej, wsparcie już istniejących podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, zwiększenie potencjału turystycznego i kulturalnego oraz nadanie obiektom i terenom zdegradowanym nowych funkcji.

(dowód: akta kontroli str. 90-94)

Do dnia kontroli, tj. 12 lipca 2017 r. w strukturach Rady Miejskiej nie powoływano odrębnej komisji, której zadaniem było dbanie o wspieranie przedsiębiorczości i współpracę z przedsiębiorcami. Kwestie z tym związane były rozpatrywane przez trzy komisje⁷. Sprawy związane z rozwojem przedsiębiorczości na terenie Gminy były przedmiotem zainteresowania radnych w latach 2015 – 2017 (do 31 maja) podczas odpowiednio sześciu, siedmiu i czterech sesji Rady. Kwestie z tym związane dotyczyły zaopiniowania i podjęcia uchwał dotyczących stawek podatkowych oraz spraw majątkowych związanych ze zbyciem lub wydzierżawieniem nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 95)

Możliwość udzielania ulg przedsiębiorcom określały dwie uchwały Rady Miejskiej w Czarniej Białostockiej z 10 czerwca 2014 r.: w sprawie stosowania ulg wobec przedsiębiorców i zwolnień od podatku od nieruchomości udzielanych w ramach pomocy „de minimis” oraz w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej⁸. Z treści uchwał wynika, że zwolnieniami od podatku od nieruchomości objęte były nowe inwestycje: budynki, budowle lub ich części oraz zajęte pod nie grunty, będące własnością lub w użytkowaniu wieczystym przedsiębiorcy, związane z wykonywaniem działalności gospodarczej. Zgodnie z ww. uchwałami zamiar skorzystania z ulgi wymagał zgłoszenia do Urzędu (na formularzu stanowiącym załącznik do uchwały) w terminie miesiąca od zajścia zdarzenia, a dniem nabycia prawa do zwolnienia jest dzień powstania obowiązku podatkowego. Zwolnienie przysługuje przez okres dwóch lat od dnia powstania obowiązku podatkowego, nie dłużej jednak niż do 31 grudnia 2020 r. Nie przysługuje ono przedsiębiorcy zadłużonemu w stosunku do Gminy z jakiegokolwiek tytułu oraz przedsiębiorcy korzystającemu w ciągu ostatnich dwóch lat z umorzenia zaległości z tytułu podatku od nieruchomości. Na wniosek dłużnika-przedsiębiorcy należność pieniężna może zostać umorzona, odroczone (na 12 miesięcy) lub rozłożona na raty (przez okres 24 miesięcy) w całości lub w części w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym, pod warunkiem, że nie stanowią one pomocy publicznej lub pomocy „de minimis”. Zasady stosowania tych ulg, zostały określone i upublicznione w „Kartach usług Nr 4 i 5”, zamieszczonych w BIP Urzędu (efektywność zastosowanych ulg opisano w punkcie 3 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 171-174)

⁷ Komisja Rewizyjna, Komisja Oświaty, Kultury, Spraw Społecznych i Rolnictwa oraz Komisja ds. Komunalnych, Porządku Publicznego i Ochrony Środowiska.

⁸ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2014 r. poz. 2322, 2323.

Preferencyjne stawki opłat dla przedsiębiorców określono natomiast w zarządzeniach Burmistrza Czarnej Białostockiej w sprawie ustalenia opłat z tytułu korzystania z gruntów i budynków niemieszkalnych stanowiących mienie komunalne⁹ (wydanych na podstawie upoważnienia Rady Miejskiej i publikowanych w BIP Urzędu). Wysokość miesięcznej stawki za korzystanie z gruntów na terenie Miasta i Gminy przeznaczonych na cele produkcyjne lub przemysłowe (0,23 zł/m²) była ponad sześciokrotnie niższa od stawki za teren przeznaczony na cele usługowe i usługowo-handlowe (1,50 zł/m²). Podobnie, wysokość stawki za wynajem w budynkach komunalnych powierzchni produkcyjnych i magazynowych (2,51 zł/m²) była ponad dwukrotnie niższa niż w lokalach wynajmowanych na cele usługowe i biurowe (6,65 zł/m²). Ponadto wprowadzona 8 marca 2017 r. zmiana ww. zarządzeniu umożliwia Burmistrzowi ustalenie indywidualnej stawki opłaty w przypadkach wynikających z lokalizacji i stanu technicznego przedmiotu najmu lub dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 177-183)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie dysponował schematem obsługi inwestora, uwzględniającym np. etap udzielenia informacji, przekazanie materiałów, pozyskanie informacji zwrotnej od potencjalnego inwestora, skrócenie toku procedur urzędowych, tj. aż do momentu sfinalizowania inwestycji (tzw. wsparcie inwestora / przedsiębiorcy na każdym etapie procesu inwestycyjnego). W celu wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością (wg normy PN_EN ISO 9001:2009), Burmistrz Czarnej Białostockiej zarządzeniem nr 21/09 z dnia 30 listopada 2009 r. wprowadził „Księgę Jakości Urzędu Miejskiego w Czarnej Białostockiej”, w której m.in. opisano „Procedurę¹⁰ dokonywania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, zmiany wpisu, zawieszenia, wznowienia wykonywania działalności gospodarczej”. Procedura służyła ustaleniu sposobu postępowania w przypadku wpłynięcia do Urzędu zgłoszenia o dokonanie wpisu lub zmian na druku CEIDG-1 lub za pośrednictwem formularzy elektronicznych, zamieszczonych na stronie internetowej CEIDG, w BIP ministra właściwego do spraw gospodarki oraz na elektronicznej platformie usług administracji publicznej. Do dnia kontroli Procedura ta była trzykrotnie aktualizowana (w zakresie dostosowania jej do zmian w przepisach prawnych).

(dowód: akta kontroli str. 103-111)

Do dnia kontroli Gmina nie powołała oraz nie współuczestniczyła w powołaniu instytucji z otoczenia biznesu, takich jak: fundusz poręczeń kredytowych, fundusz pożyczkowy, ośrodek wspierania przedsiębiorczości, inkubator przedsiębiorczości, centrum informacyjne, agencja rozwoju lokalnego, itp. W projekcie Programu rewitalizacji planowane jest utworzenie inkubatora przedsiębiorczości. Przedsiębiorcom działającym w latach 2014 – 2017 na terenie Gminy nie udzielano poręczeń, gwarancji i pożyczek, gdyż – jak wyjaśnił Burmistrz – o taką pomoc nikt nie wnioskował.

(dowód: akta kontroli str. 259, 454-456)

Gmina nie była zobowiązana i nie posiada oferty wsparcia dla początkujących przedsiębiorców w postaci bezzwrotnych pożyczek czy bezpłatnego użyczenia lokali. Burmistrz wyjaśnił, że: „Jeżeli Gmina dysponuje niewykorzystanymi lokalami użytkowymi, informacja o możliwości ich najmu podawana jest do publicznej wiadomości na tablicach ogłoszeń w siedzibie Urzędu, na stronach internetowych Urzędu, a informację o zamieszczeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat. W większości przypadków, po podawaniu do publicznej wiadomości informacji o wolnych lokalach, następuje zawarcie umowy najmu. Działania takie są podejmowane również na wniosek przedsiębiorców, którzy zainteresowani są konkretnymi lokalami”.

(dowód: akta kontroli str. 260-261)

⁹ Odpowiednio z: 23 maja 2012 r., 3 listopada 2014 r. i 28 lipca 2016 r.

¹⁰ Indeks Po/XI/Or-02 Edycja B.

Rada Miejska w Czarnej Białostockiej co roku uchwalała¹¹ Program współpracy Gminy Czarna Białostocka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹². Celem głównym ww. programów (o jednakowej treści w poszczególnych latach) był rozwój lokalny realizowany poprzez budowę społeczeństwa obywatelskiego i aktywizację społeczności lokalnej. Zgodnie z § 10 i 11 ww. programów, współpraca Gminy z organizacjami miała polegać m.in. na finansowaniu zleconych (w drodze konkursu) zadań publicznych. Analiza treści ogłoszeń i rozstrzygnięć konkursowych wykazała, że w okresie objętym kontrolą nie zlecano zadań organizacjom pozarządowym działającym na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. (dowód: akta kontroli str. 347-389)

W latach 2014 – 2017 nie prowadzono działań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Burmistrz wyjaśnił m.in., że oferty tego typu nie wpłynęły, a głównymi barierami w tym względzie były: kosztowne przygotowanie projektu, analiz finansowych i prawnych, zbyt wiele niespójnych interpretacji dotyczących klasyfikacji zobowiązań finansowych wynikających z umów, długotrwałość procedur (zazwyczaj wykraczających poza ramy kadencyjności organów gminy). (dowód: akta kontroli str. 262)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie brała udziału w przedsięwzięciach promujących przedsiębiorczość oraz działaniach skierowanych do nowych inwestorów, takich jak: konferencje tematyczne, misje gospodarcze, targi, w celu promowania swojej oferty inwestycyjnej, nawiązywania kontaktów gospodarczych, pozyskania inwestorów. Z wyjaśnień pracowników odpowiedzialnych za promocję w Urzędzie wynika, że spowodowane było to brakiem w tym okresie oferty inwestycyjnej. W latach 2014 – 2017 w Gminie przeprowadzono dziewięć szkoleń, w których uczestniczyło 87 osób, w tym 47 przedsiębiorców, w celu podniesienia kwalifikacji w zarządzaniu własną firmą. (dowód: akta kontroli str. 411, 413, 454-456)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz co roku zapraszał przedsiębiorców z terenu i spoza Gminy do udziału w cyklicznej imprezie „Dni Czarnej Białostockiej”, w celu zaprezentowania swojej firmy, jej osiągnięć i wytwarzanych produktów lub usług w celach marketingowych. Gmina udostępniała swoje strony internetowe do promowania działalności gospodarczej. Na stronach internetowych zamieszczano też informacje o możliwości nabycia terenów. Były tam również informacje i komunikaty przedsiębiorców poszukujących kooperantów. Analiza informacji zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu wykazała, że informacje dotyczące Gminy były na bieżąco aktualizowane, istniało powiązanie ze stroną internetową Podlaskiego Parku Przemysłowego, gdzie zamieszczono informacje prezentujące atrakcyjność gospodarczą Gminy. Ponadto na głównej stronie internetowej Urzędu zamieszczono link do strony Ministerstwa Cyfryzacji (www.obywatel.gov.pl), gdzie w zakładce „Praca i biznes” zawarte były podstawowe informacje o zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Ze strony internetowej Urzędu można było też połączyć się ze stroną Ministerstwa Rozwoju, zawierającą Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej (dalej CEIDG). Informacje zawarte na stronie internetowej Urzędu upowszechnione były tylko w języku polskim. (dowód: akta kontroli str. 414-416)

W Gminie prowadzono badania i zbierano informacje o oczekiwaniach mieszkańców i przedsiębiorców odpowiednio w zakresie poprawy warunków życia i rozwoju gospodarczego. Ogłoszenia w sprawie prowadzonych konsultacji publikowane były na stronie internetowej BIP Urzędu, w zakładce „Konsultacje społeczne”. W 2017 roku Urząd (we własnym zakresie) prowadzi badania i organizuje spotkania w związku z opracowywanym projektem Programu Rewitalizacji Gminy Czarna Białostocka. W trakcie kontroli NIK informacje pozyskiwane były w formie papierowej, internetowej oraz w trakcie organizowanych spotkań i konsultacji. Badanie ankietowe prowadziły też zewnętrzne podmioty odpowiedzialne za opracowanie dokumentów „Lokalna Strategia Rozwoju

¹¹ Uchwały Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej odpowiednio: Nr XXVIII/246/14 z dnia 14 października 2014 r., Nr XIII/75/15 z dnia 16 listopada 2015 r., Nr XXVI/160/16 z dnia 15 listopada 2016 r.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.

	Lokalne Grupy Działania Puszcza Knyszyńska", „Studium transportowe BOF", „Strategia ZIT BOF", „Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego BOF". Gmina nie dysponuje wynikami tych badań. (dowód: akta kontroli str. 391-405)
Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Ocena cząstkowa	Gmina – określając działania w zakresie wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej i zasobności, w tym rozwoju przedsiębiorczości na jej terenie w podstawowych dokumentach strategicznych i podejmując w 2017 roku inicjatywy opracowania Planu Rozwoju Lokalnego Gminy na lata 2017 – 2020 i inicjatywy współpracy z instytucjami wspierającymi rozwój gospodarczy – tworzy warunki do rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie. Wskazać jednak trzeba, że założenia Strategii nie były aktualizowane od 2005 roku, a zatem na przestrzeni 12 lat nie uwzględniały zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych Gminy, w tym potrzeb związanych z rozwojem przedsiębiorczości.
Opis stanu faktycznego	2. Organizacja monitoringu i oceny efektów wspierania przedsiębiorczości przez gminę i wykorzystania tych ocen w modyfikacji realizowanych działań Zasady monitorowania celów Strategii Zrównoważonego Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Czarna Białostocka określała uchwała Nr XV/115/04 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 27 stycznia 2004 r. Zgodnie z § 3 ww. uchwały oceny Strategii w okresach kolejnych kadencji miała dokonywać Rada Miejska. Zasady monitorowania realizacji Strategii określał załącznik nr 2 do uchwały Nr XXXV/275/05 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 30 sierpnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia zmian do Strategii. W myśl tych zasad istota oceny i monitorowania miała polegać na prowadzeniu stałych obserwacji, dokonywaniu systematycznych pomiarów przebiegu procesów za pomocą wskaźników: produktu¹³, rezultatu¹⁴, oddziaływania¹⁵. Zadania opisane w kartach Strategii, miały być mierzone 64 wskaźnikami poszczególnych działań¹⁶, a ich bieżące analizowanie miał przeprowadzać Zespół ds. monitorowania realizacji Strategii, składający się z: sekretarza, skarbnika, trzech pracowników Urzędu Miejskiego (zatrudnionych w referatach: Organizacyjnym, Finansowym, Planowania Przestrzennego i Gospodarki Komunalnej) oraz z przedstawiciela komisji Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej. Postanowiono też, że przed planowanym posiedzeniem Zespołu, pracownicy Urzędu Miejskiego będą przygotowywać informację na temat efektów realizacji Strategii w aspekcie społecznym, gospodarczym i inwestycyjnym w danym roku budżetowym, z podaniem wskaźników rezultatu i oddziaływania, kosztów i okresu realizacji oraz oceny spełnienia założonych priorytetów Strategii. Na tej podstawie Zespół miał opracować kierunki aktualizacji Strategii i proponować Radzie Miejskiej w Czarnej Białostockiej wprowadzenie zmian w tym dokumencie. Do dnia kontroli Strategię zaktualizowano raz (w 2005 roku) w zakresie zmiany nazwy dwóch zadań, skreślenia trzech zadań (II/C/2, II/B/1, II/B/2) oraz opisanie zasad monitoringu. Z analizy treści Strategii oraz przyjętych zasad monitorowania wynika, że: – nie określono częstotliwości i techniki badań postępu wdrażania Strategii przez ww. Zespół oraz sposobu prezentowania wyników,

¹³ Wskaźnik opisujący rozmiar podejmowanych przedsięwzięć w ramach danego projektu.

¹⁴ Wskaźnik ten jest związany z bezpośrednimi i natychmiastowymi efektami przedsięwzięcia (projektu). Informuje o zmianach, jakie nastąpiły tuż po wdrożeniu danego przedsięwzięcia, a efekty bezpośrednie mogą być mierzone wartościowo i ilościowo.

¹⁵ Wskaźnik opisuje efekty odległe w czasie lub efekty pośrednie, nie ograniczające się do korzyści beneficjentów (korzyści zewnętrzne).

¹⁶ Na przykład: ilość utworzonych banków informacji, liczba osób korzystających z gminnej bazy danych, liczba zawartych transakcji w oparciu o gminną ofertę inwestycyjną, liczba sfinalizowanych kontraktów, którzy skorzystali z oferty inwestycyjnej, liczba inwestycji zrealizowanych z udziałem inwestorów spoza gminy, liczba dokumentów utworzonej bazy, liczba osób, które skorzystały z bazy, liczba projektów, które uzyskały dofinansowanie z funduszy strukturalnych, liczba złożonych projektów europejskich, liczba gmin, z którymi zawarto umowy współpracy, liczba inwestorów w gminie, liczba przeprowadzonych szkoleń, liczba uczestników szkoleń.

- nie przewidziano ewaluacji (koordynującej lub podsumowującej), służącej do określenia adekwatności i stopnia osiągnięcia celów, efektywności, skuteczności, wpływu i trwałości działań, a także dostarczeniu niezbędnych informacji do weryfikacji poczyniń,
- z opisu poszczególnych wskaźników wynika, że nie były one zdefiniowane co do ilości i jakości pożądanego poziomu¹⁷, w tym nie zapewniono porównywalności osiąganych wskaźników,
- spośród 64 wskaźników realizacji zadań, brak było danych o kształtowaniu się 23 mierników. (dowód: akta kontroli str. 422-430)

Urząd nie dysponował dokumentacją potwierdzającą pracę Zespołu monitorującego realizację Strategii, w tym propozycji korekt przedkładanych Radzie Miejskiej. Do dnia kontroli NIK w strukturze Urzędu nie wyodrębniono komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za monitoring i ocenę postępu działań określonych w Strategii, w tym dotyczących wspierania przedsiębiorczości.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niedokonywaniu okresowych ocen stopnia realizacji Strategii, a zatem Gmina nie miała wiedzy, czy podejmowane przez nią działania są zgodne ze Strategią, przynoszą oczekiwany efekt oraz czy należy dokonać korekt. Nie wskazano też harmonogramu oraz metodologii badań osiąganych wskaźników oraz nie określono zasad dokumentowania realizacji zadań i osiąganych mierników. Ponadto 23 z 64 mierników realizacji zadań wyznaczonych w Strategii nie było skorelowanych z możliwościami pozyskania informacji ze źródeł zewnętrznych, a zatem Urząd nie posiadał dostatecznej wiedzy o ich kształtowaniu się.

Burmistrz wyjaśnił, że nie są mu znane przyczyny niepowołania zespołu ds. monitorowania realizacji Strategii. Wskazał, że: „Koordynacją prac zespołu miał zajmować się Sekretarz Gminy. We wskazanym okresie następowały czterokrotne zmiany na tym stanowisku”. Wyjaśnił też, że: „W omawianej Strategii nie wskazano harmonogramu oraz metodologii badań osiąganych wskaźników czy prowadzonych działań. Nie określono również zasad dokumentowania realizacji zadań i osiąganych mierników. Działania te prowadzone były zatem na bieżąco, a podsumowanie realizacji zadań organ wykonawczy dokonywał w formie sprawozdania na zakończenie kadencji. Należy wskazać, że w okresie 2015 – 2017 została wprowadzona zasada bieżącej analizy podejmowanych działań, w tym inwestycyjnych, składanych wnioskach o dofinansowanie z funduszy zewnętrznych, rozmów z potencjalnymi inwestorami czy podmiotami, które zgłaszały chęć dzierżawy nieruchomości gminnych na cele prowadzenia działalności gospodarczej. W informacjach przedkładanych Radzie Miejskiej nie wskazywano enumeratywnie punktów w Strategii, do której te informacje się odnosiły jednakże występuje ścisły związek między tymi informacjami a zapisami Strategii”. Podał też, że: „Omawiana Strategia wskazywała w wielu miejscach jako osoby lub instytucje odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań i osiąganie wskaźników podmioty zewnętrzne, na działanie których Urząd Miejski nie ma wpływu. Określam to jako błąd metodologiczny popełniony na etapie tworzenia dokumentu, rzutujący na osiąganie wskaźników”. Przyznał, że: „W Urzędzie Miejskim nie powstała odrębna komórka organizacyjna zajmująca się szeroko rozumianą przedsiębiorczością. Pracownicy Urzędu posiadają zakresy obowiązków zazwyczaj z kilku dziedzin, np. pracownik zajmujący się działalnością gospodarczą jednocześnie prowadzi sprawy kadrowe. Związane jest to ze stosowaną zasadą celowości i oszczędności w wydatkowaniu publicznych pieniędzy. Jednocześnie należy wskazać, że takie rozwiązanie jest optymalne z punktu widzenia wielkości naszego Urzędu, zakresu i ilości rozpatrywanych spraw. Nie odnotowano również negatywnego wpływu takiego rozwiązania na realizację zadań gminy”. Dodał, że: „W celu uaktualnienia dokumentów planistycznych Gminy Czarna Białostocka przystąpiono w 2016 roku do prac nad Planem Rozwoju Lokalnego. Powstał zespół, który zajął się opracowaniem założeń Planu. Niecelowym było zatem powoływanie zespołu ds. monitorowania Strategii, gdyż zostanie ona zastąpiona opracowywanym, nowym

¹⁷ Wskazanie wartości początkowej oraz wartości końcowej jako miernika do osiągnięcia celu.

dokumentem uwzględniającym zapisy innych dokumentów – w tym Planu Rewitalizacji, LSR LGD Puszcza Knyszyńska czy dokumentów opracowanych w ramach BOF”. Wyjaśnił również, że „Brak danych dotyczących niektórych wskaźników pomiaru realizacji zadań wyznaczonych w Strategii wynika z tego, że Urząd Gminy nie ma możliwości pozyskiwania od podmiotów zewnętrznych takich danych jak na przykład: dochody uzyskiwane z turystyki, liczby osób zatrudnionych na terenie gminy w branży turystycznej, rentowność lokalnych podmiotów gospodarczych, wartość sprzedaży produktów z terenu gminy, wzrost dochodów mieszkańców z turystyki. W przypadku pozostałych wskaźników brak danych wynika z uwagi na to, że założonych mierników nie skorelowano z możliwościami pozyskania źródeł informacji pozwalających na ustalenie ich wartości”.

(dowód: akta kontroli str. 433-434)

Ocena cząstkowa

Urząd nie zorganizował systemu monitoringu Strategii i innych działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości. Blisko 1/3 mierników zadań wyznaczonych w Strategii nie była skorelowana z możliwościami pozyskania informacji ze źródeł zewnętrznych, a zatem Urząd nie posiadał dostatecznej wiedzy o ich kształtowaniu się. Uniemożliwiało to rzetelną ocenę stanu zaawansowania procesu wdrażania zadań oraz ich wpływu na progres gospodarczy Gminy i podniesienie jej atrakcyjności inwestycyjnej.

3. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 31 maja 2017 r., realizując zadania Strategii bezpośrednio lub pośrednio związane z rozwojem przedsiębiorczości, w Urzędzie m.in. opracowano i na bieżąco aktualizowano gminną bazę danych zawierającą informację o Gminie, jej zasobach i walorach, rynku pracy, sytuacji demograficznej. Informacje były ogólnodostępne na stronie internetowej Urzędu oraz w BIP Urzędu. Utworzono też bazę danych dotyczącą oferty inwestycyjnej związanej z tworzeniem PPP. Ujęto w niej wykaz działek, nieruchomości i obiektów do zbycia, wydzierżawienia, najmu. W tym celu stworzono stronę internetową (www.ppp.czarnabilostocka.pl). Strona ta jednak wymaga zaktualizowania, gdyż z racji wydzierżawienia wszystkich wymienionych tam działek, oferta inwestycyjna jest już nieaktualna. Zorganizowano również ogólnodostępną bazę zawierającą dokumenty o integracji europejskiej, środkach strukturalnych i sposobach z nich korzystania. Gmina korzystając z ww. informacji, w latach 2014–2017 złożyła do Instytucji Zarządzającej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego (RPOWP) dziewięć wniosków m.in. o dofinansowanie środkami UE projektów pośrednio mogących mieć związek ze wspieraniem przedsiębiorczości, dotyczących:

- budowy kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej i ciśnieniowej we wsi Wólka Ratowiecka,
- zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania do realizacji projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego”,
- budowy placu zabaw we wsi Klimki,
- budowy siłowni zewnętrznej,
- budowy drogi powiatowej Chmielnik – Łączyn – Brzozówka Strzelecka – Przewalanka,
- rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF,
- termomodernizacji budynków przy ul. Czajkowskiego w Czarnej Białostockiej,
- modernizacji indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej w Gminie Czarna Białostocka,
- realizacji planu gospodarki niskoemisyjnej na terenie Gminy Czarna Białostocka.

(dowód: akta kontroli str. 418-419)

Od 2013 roku na terenie Gminy funkcjonuje instytucja sprzyjająca rozwojowi biznesu, tj. Podlaski Park Przemysłowy utworzony w wyniku współpracy z Polską Agencją Rozwoju

Przedsiębiorczości¹⁸ (dalej PARP), który został sfinansowany ze środków Unii Europejskiej (6.944 tys. zł), budżetu państwa (255 tys. zł) i wkładem własnym Gminy (2.400 tys. zł). Obejmuje on 6,2 ha uzbrojonego terenu przemysłowo-usługowego. Na obszarze tym wydzielono 10 działek, które zostały wydierżawione czterem przedsiębiorcom¹⁹ na okres 20 lat. Z Informacji po kontroli przeprowadzonej w dniach 3–6 marca 2013 r. przez PARP wynika, że Gmina: [1] wykonała projekt zgodnie z zakresem rzeczowym przedstawionym we wniosku o dofinansowanie projektu, zatwierdzonym umową o jego dofinansowanie, [2] wywiązała się z obowiązków dotyczących sprawozdawczości w zakresie terminowości, kompletności oraz jakości składanych dokumentów, [3] przedstawiła protokoły odbioru zgodne z zapisami umów, [4] osiągnęła wszystkie zakładane wskaźniki produktu oraz wskaźniki rezultatu. Dochody Gminy z tytułu podatku od nieruchomości i dzierżawy nieruchomości od podmiotów zlokalizowanych na terenie PPP w okresie objętym kontrolą wyniosły 1.212,4 tys. zł²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 112-128, 129-130, 155)

Po zrealizowaniu PPP, w latach 2014–2017 nie wyznaczano i nie uzbrajano nowych terenów inwestycyjnych. Z Parkiem sąsiaduje działka gminna o powierzchni ok. 10 ha, która w ewidencji gruntów częściowo oznaczona jest jako las. W ramach przygotowywania terenów inwestycyjnych PPP dokonano wyłączenia z produkcji leśnej 1,1 ha gruntów leśnych, a poniesione z tego tytułu opłaty wyniosły wg stanu na dzień kontroli NIK 275,8 tys. zł. Jest to główna bariera dla dalszego pozyskiwania i uzbrajania kolejnych terenów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 146-154)

W wyniku działań promocyjnych Gmina pozyskała przedsiębiorców. W latach 2013–2026 liczba podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w Gminie wzrosła z 778 w 2013 roku do 833 w 2016 roku. Gmina przystąpiła też do Stowarzyszenia BOF, które umożliwi dziewięciu gminom korzystanie z projektów dofinansowanych środkami UE, służących wzrostowi atrakcyjności inwestycyjnej.

W ramach przyjętej Strategii BOF Gmina przystąpiła do realizacji czterech projektów poprawiających stan jej infrastruktury, dofinansowywanych środkami UE w ramach RPOWP na lata 2014–2020, Oś Priorytetowa V Gospodarka. W ramach projektu „Realizacja planu gospodarki niskoemisyjnej na terenie gminy Czarna Białostocka”, przewiduje się wymianę 1.374 lamp oświetleniowych na wykonane w technologii LED oraz elementów elektronicznych sterujących oświetleniem ulicznym na terenie Gminy. Całkowity koszt inwestycji wynosi 2.613,6 tys. zł, z tego dofinansowanie w kwocie 2.221,5 tys. zł (projekt jest w trakcie realizacji i ma być zakończony do 31 października 2017 r.). Celem projektu „Modernizacja indywidualnych źródeł energii cieplnej lub elektrycznej w Gminie Czarna Białostocka” jest ograniczenie emisji szkodliwych pyłów i gazów pochodzących z domowych pieców grzewczych w ramach tzw. niskiej emisji poprzez: budowę mikro instalacji prosumenckich, wykorzystujących odnawialne źródła energii w gospodarstwach indywidualnych, zakup i montaż 159 instalacji solarnych dla mieszkańców Gminy oraz wymianę 56 starych pieców węglowych na opalane „biomasą” (pelot, drewno). Wartość projektu wynosi 2.472 tys. zł, z tego dofinansowanie 1.839,4 tys. zł (projekt jest na etapie postępowania przetargowego). W ramach projektu partnerskiego „Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF” mają być budowane drogi rowerowe lub ciągi pieszo-rowerowe w Gminie (o długości ok. 8 500 m w przebiegu dróg: droga powiatowa ul. Fabryczna, odnogi w ul. Sienkiewicza, Torowej, Kościelnej, Świerkowej, Marszałkowskiej i Młynowej w Czarnej Białostockiej, wzdłuż zalewu w Czarnej Białostockiej i w Czarnej Wsi Kościelnej). Wartość projektu wynosi 4.429,9 tys. zł, z tego dofinansowanie 3.765,4 tys. zł (projekt jest w trakcie oceny Instytucji zarządzającej, tj. Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego) Celem projektu „Przygotowanie przedszkola Kraina marzeń w Czarnej Białostockiej” jest świadczenie wysokiej jakości usług na rzecz dzieci w wieku

¹⁸ Umowa nr POPW.01.03.00-20-041/09-00 o dofinansowanie projektu „Budowa i uruchomienie Podlaskiego Parku Przemysłowego” zawarta 27 maja 2010 r. pomiędzy PARP i Gminą Czarna Białostocka.

¹⁹ VISTAL GDYNIA S.A., DOMINOWOOD S.A., „Gil” Adam Gilewski, Zakład Stolarski Tadeusz Waszczuk.

²⁰ W 2014 roku – 284,7 tys. zł, w 2015 roku – 282,6 tys. zł, w 2016 roku – 282,5 tys. zł, w 2017 roku (do 31 maja) – 362,6 tys. zł.

przedszkolnym oraz zwiększenie stopnia upowszechnienia edukacji przedszkolnej wśród 3 – 4 latków zamieszkujących na terenie Gminy. Planowane jest utworzenie 47 nowych miejsc w zmodernizowanym i rozbudowanym Przedszkolu w Czarnej Białostockiej. Umożliwi to podniesienie jakości i atrakcyjności oferty edukacyjnej przedszkola, poprzez organizację dla 235 wychowanków zajęć zwiększających szanse edukacyjne i wyrównujące zdiagnozowane deficyty. Wartość projektu określono na 4.954,3 tys. zł, z tego dofinansowanie 4.211,1 tys. zł (projekt jest w trakcie oceny przez Stowarzyszenie BOF).

(dowód: akta kontroli str. 435-436, 454-456)

W związku z zakończonymi inwestycjami wartość majątku Gminy wzrosła z 54.007 tys. zł w 2014 roku do 62.044,5 tys. zł w 2016 roku. Infrastrukturę Gminy stanowią dwa systemy wodociągowe, korzystające z trzech ujęć wód podziemnych, co zapewniło zwodociągowanie terenu Gminy w 99%. Całkowita długość sieci wodociągowej wynosi 98,3 km. Funkcjonują też dwa systemy kanalizacyjne, tj. sieć wiejska obejmująca Czarną Wieś Kościelną, Klimki i Wólkę Ratowiecką oraz sieć miejską w Czarnej Białostockiej. W 2017 roku rozpoczęta została budowa nowej oczyszczalni ścieków wraz z kolektorem o długości 2,3 km. Inwestycja jest dofinansowana z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. W ramach przedsięwzięcia dokonana zostanie rozbiórka starej oczyszczalni, a jej teren planuje się przeznaczyć na cele inwestycyjne. W ciepło (za pomocą sieci ciepłowniczej o długości 7,2 km) odbiorców zasila Przedsiębiorstwo Komunalne w Czarnej Białostockiej Sp. z o. o. W 2014 roku w Nadleśnictwie Czarna Białostocka zamontowano instalację fotowoltaiczną oraz pompy ciepła. Gmina przystąpiła do realizacji projektu budowy instalacji solarnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych oraz wymiany pieców węglowych centralnego ogrzewania węglowych na opalane drewnem. Planowane jest wykonanie 150 instalacji solarnych. Długość dróg w gminie wynosi 131 km, z czego 45 km ma nawierzchnię utwardzoną (drogi krajowe wynoszą 17 km, powiatowe – 54 km, a gminne – 60 km). W trakcie kontroli NIK trwały inwestycje związane z budową drogi Chmielnik – Łapczyn – Przewalanka – DK 8, dofinansowanej z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz budowa ulicy Świerkowej w Czarnej Białostockiej, dofinansowanej z Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej. Przez Gminę przebiega linia kolejowa Warszawa – Białystok – Sokółka – Kuźnica Białostocka (granica Państwa). Lina jest zelektryfikowana i ma możliwość obsługi ruchu ze wschodu. Na terenie Gminy działają dwie firmy świadczące usługi dostępu do Internetu w technologiach: kablowej, światłowodowej i radiowej. Ofertę uzupełniają dostawcy Internetu mobilnego Orange Polska S.A. i Polkomtel Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 133-145)

Ze sprawozdań wykonania budżetu w latach 2014 – 2016 wynika, że Gmina realizowała lub kontynuowała w poszczególnych latach odpowiednio: 32, 26 i 33 tytuły inwestycyjne służące poprawie warunków życia mieszkańców, a pośrednio stworzeniu warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Wydatki inwestycyjne Gminy w tych latach wyniosły odpowiednio: 5.594,5 tys. zł, 2.936,1 tys. zł i 6.337,1 tys. zł, co stanowiło kolejno: 19%, 10,6% i 17,3% wydatków Gminy. Dotyczyły one m.in. opracowania dokumentacji technicznej (przyszłych inwestycji), kontynuowania robót rozpoczętych w poprzednich latach, budowy ulic, dróg, modernizacji instalacji elektrycznych, budowy kanalizacji sanitarnej, budowy nowych budynków: Urzędu, OSP, ośrodka zdrowia w Czarnej Wsi Kościelnej, selektywnego punktu zbiórki odpadów komunalnych, budów wiat przystankowych, placów zabaw, zakup sprzętów i urządzeń na wyposażenie szkół i OSP w Czarnej Białostockiej.

(dowód: akta kontroli str. 156-164)

W ramach poprawy rozwiązań komunikacyjnych oraz warunków funkcjonowania przedsiębiorców, w październiku 2015 roku Gmina Czarna Białostocka nabyła od Powiatu Białostockiego (w formie darowizny) działki o powierzchni 2,5 ha, które przeznaczyła na inwestycje drogowe, przy których zlokalizowane są trzy firmy produkcyjne oraz placówka dostawcy energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 165-170)

W 2016 roku z ulgi w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości skorzystało dwóch przedsiębiorców na łączną kwotę 15,7 tys. zł, a w 2017 roku (do 31 maja) trzech kolejnych

na kwotę 76,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,39% i 3,3% wpływów z tego tytułu (odpowiednio: 4.002,5 tys. zł i 2.288,4 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 175-176)

Dwóch²¹ spośród czterech przedsiębiorców (funkcjonujących w PPP), wystąpiło do Urzędu z wnioskiem o zakup dzierżawionych nieruchomości. Rada Miejska Czarnej Białostockiej w marcu 2017 roku podjęła uchwały²², w których: [1] wyraziła zgodę na zbycie prawa użytkowania wieczystego, [2] zwolniła z obowiązku zbycia nieruchomości w drodze przetargu [3] zobowiązała Burmistrza do zawarcia z przedsiębiorcami umów przedwstępnych w formie aktu notarialnego. Umów tych (do dnia zakończenia kontroli) nie zawarto. Nie upłynął bowiem okres trwałości projektu „Budowa i uruchomienie Podlaskiego Parku Przemysłowego” (do 15 sierpnia 2018 r.). Jak wynika z notatki służbowej z dnia 16 maja 2017 r. zawarcie aneksu do ww. umowy jest uzależnione od otrzymania z PARP odpowiedzi na pismo skierowane do Ministerstwa Rozwoju, które ma zająć stanowisko w tej sprawie. (dowód: akta kontroli str. 184-247)

W lutym 2017 roku dwóch przedsiębiorców złożyło do Urzędu wnioski o wydierżawienie (na okres 10 lat) części działki Nr 962/3 wraz z budynkiem na działalność gospodarczą o charakterze sportowo-rekreacyjnym („fitness klub”). Przedłożony przez Burmistrza 28 marca 2017 r. Radzie Miejskiej w Czarnej Białostockiej projekt uchwały majątkowej w tej sprawie nie został przyjęty (mimo wcześniejszych pozytywnych opinii komisji stałych Rady Miejskiej). W kwietniu 2017 roku przedsiębiorcy zrezygnowali z ubiegania się o dzierżawę nieruchomości (dowód: akta kontroli str. 338-346)

W latach 2014 – 2017 Gmina nie zgłaszała potrzeb dotyczących włączenie jej terenów do specjalnej strefy ekonomicznej, gdyż – jak wyjaśnił Burmistrz – „Gmina pozostaje jeszcze w okresie trwałości przedsięwzięcia pod nazwą Podlaski Park Przemysłowy”. (dowód: akta kontroli str. 259-260)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie była zobowiązana i nie występowała do organów prowadzących szkoły zawodowe z inicjatywą zmian w kierunkach kształcenia zawodowego pod kątem potrzeb przedsiębiorców, gdyż na terenie Gminy nie ma zorganizowanego szkolnictwa zawodowego²³, poza Technikum kształcącym w zawodzie technik informatyki. W listopadzie 2015 roku Starosta Białostocki poinformował dyrektora Zespołu Szkół w Czarnej Białostockiej o zamiarze utworzenia z dniem 1 września 2016 r. Zasadniczej Szkoły Zawodowej (wielozawodowej), w Zespole Szkół w Czarnej Białostockiej. Próba naboru uczniów na rok szkolny 2016/2017 nie powiodła się, w konsekwencji czego zrezygnowano z organizacji tej szkoły. (dowód: akta kontroli str. 131-132)

Gmina współpracowała z Powiatowym Urzędem Pracy, uczestnicząc w organizacji prac interwencyjnych, robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych. W okresie objętym kontrolą zatrudniano siedmiu stażystów, 35 osób zatrudniano w ramach robót publicznych, osiem osób do prac interwencyjnych, a 16 osób odbywało praktyki zawodowe. W Urzędzie udostępniano też pomieszczenia na organizację spotkań z pracownikami PUP. Przedsiębiorcom elektronicznie oraz w formie komunikatów na stronie internetowej Urzędu przekazywano informacje o organizowanych Targach Pracy oraz formach wsparcia przedsiębiorców w zatrudnianiu pracowników. (dowód: akta kontroli str. 390)

W okresie objętym kontrolą Gmina prowadziła działania wspierające przedsiębiorców funkcjonujących na jej terenie, m.in. poprzez wydawanie broszur i folderów zawierających informacje o możliwościach inwestowania, poradnictwo specjalistów w sprawach korzystania z funduszy europejskich, wykorzystywanie stron internetowych Urzędu, organizację szkoleń. I tak:

- w lutym 2017 roku użyczono lokal (w budynku Urzędu) na siedzibę reaktywowanego Stowarzyszenia Przedsiębiorców Miasta i Gminy Czarna Białostocka,

²¹ DOMINOWOOD S.A i Vistal Gdynia S.A.

²² Uchwały Nr XXX/192/17, Nr XXX/193/17 i Nr XXX/194/17 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 28 marca 2017 r.

²³ Szkoły tego typu funkcjonują w Białymstoku oddalonym 20 km od Czarnej Białostockiej.

- opracowano i kolportowano „Poradnik inwestora”, w którym przedstawiono warunki inwestowania w Gminie oraz „Katalog inwestycyjny” dotyczący terenów w PPP (który z racji pełnego zagospodarowania terenu jest nieaktualny) – materiały te przygotowano w języku angielskim, rosyjskim i niemieckim,
- w siedzibie Urzędu organizowano dyżury specjalistów Głównego Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich z Białegostoku, którzy bezpłatnie doradzali mieszkańcom jak pozyskać środki unijne,
- na stronach internetowych Urzędu zamieszczano informacje o organizowanych targach, konkursach promocyjnych, dostępnych bazach teleadresowych, ofertach pracy przedsiębiorców, możliwości ubiegania się o środki unijne, a także organizowanych przez Lokalną Grupę Działania Puszcza Knyszyńska szkoleniach skierowanych do mieszkańców, przedsiębiorców, przedstawicieli samorządów, organizacji pozarządowych, umożliwiających realizację projektów poprawiających jakość życia mieszkańców oraz wspierających lokalny rozwój gospodarczy,
- w miesięczniku gminnym „Rozmaitości” zamieszczano wywiady z przedsiębiorcami oraz artykuły i reklamy promujące poszczególne firmy.

(dowód: akta kontroli str. 265-329, 454-456)

Urząd w latach 2014 – 2017 podejmował działania w celu pozyskania nowych inwestorów poprzez zamieszczanie na tablicach ogłoszeń w swojej siedzibie oraz na stronach internetowych BIP Urzędu (w zakładkach „Przetargi na nieruchomości” i „Ogłoszenia UM”²⁴) informacji o wolnych lokalach i nieruchomościach przeznaczonych do dzierżawy, najmu, sprzedaży. Analiza treści tam zawartych wykazała, że od stycznia 2016 roku do dnia kontroli zamieszczono 19 wykazów nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia, osiem wykazów nieruchomości przeznaczonych pod najem i jeden wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Z dokumentacji Urzędu wynika, że zainteresowani przedsiębiorcy kontaktowali się telefonicznie lub elektronicznie z pracownikami Urzędu, przy czym ich wnioski nie zawsze zostały pozytywnie załatwione. W okresie objętym kontrolą Gmina nie kupowała działek na cele produkcyjne. Na realizację inwestycji drogowych Gmina nabyła 47 działek. Sprzedała natomiast osiem oraz sześć udziałów w działce przeznaczonej pod zabudowę garażową. Spośród sprzedanych działek, na cele produkcyjne przeznaczono tylko jedną (o pow. 0,057 ha) na składowanie drewna. W okresie tym zawarto też dwie umowy dzierżawy działek przeznaczonych na cele produkcyjne (na okres dłuższy niż trzy lata). W celu realizacji inwestycji drogowej dokonano zamiany działki z Nadleśnictwem Czarna Białostocka.

(dowód: akta kontroli str. 330-337)

Uzyskane w toku kontroli NIK dane²⁵ wskazują, że w okresie objętym kontrolą liczba zarejestrowanych podmiotów w rejestrze REGON wzrosła z 778 w 2013 roku do 833 w 2016 roku (o 55). W latach 2013 – 2016 liczba nowo rejestrowanych podmiotów wyniosła odpowiednio: 85, 100, 91 i 79. W tym samym czasie wyrejestrowano zaś kolejno: 67, 78, 52, i 70 podmioty, a zatem przyrost netto²⁶ wyniósł odpowiednio: +18, +22, +39 i +9. Istotnie wzrosła liczba podmiotów, które zawiesiły działalność gospodarczą z 22 w 2013 roku do 57 w 2016 roku.

Wydatki majątkowe inwestycyjne Gminy (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) w latach 2013 – 2016 wynosiły odpowiednio: 317,43 zł, 479,35 zł, 251,94 zł i 547,67 zł. Wykazywały zatem tendencję zwyżkową, przy czym ich wysokość uzależniona była od aktywności inwestycyjnej Gminy związanej z realizacją projektów dofinansowanych środkami zewnętrznymi w poszczególnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 437)

Poprawił się też wskaźnik poziomu bezrobocia²⁷ w Gminie. Zmniejszył się on z 10,6% w 2013 roku do 6,2% w 2016 roku. Ze sprawozdań kierowanych do PARP wynika,

²⁴ <http://bip.um.czarnabialostocka.wrotapodlasa.pl/przetargi-na-nieruchomosci/>. Nowa forma strony funkcjonuje od 2016 roku.

²⁵ Dane na koniec lat 2013 – 2016.

²⁶ Różnica między podmiotami zarejestrowanymi a wyrejestrowanymi.

²⁷ Mierzony jako stosunek liczby bezrobotnych do liczby osób w wieku produkcyjnym w %.

że w PPP liczba etatów pracowniczych wzrosła z 96,55 w 2014 roku do 121,2 według stanu na 31 marca 2017 r., a liczba podmiotów świadczących usługi na rzecz przedsiębiorstwa (na podstawie innych tytułów – np. samozatrudnienie) wzrosła w tym okresie z 55 do 70.

(dowód: akta kontroli str. 437- 438)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Działania Gminy w zakresie wspierania przedsiębiorczości były skuteczne. Przynoszą one efekty rzeczowe m.in. w postaci uruchomienia PPP oraz zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej Gminy, w wyniku prowadzonych inwestycji poprawiających jej infrastrukturę. Należycie informowano zainteresowanych o możliwości najmu lub wdzierżawienia pomieszczeń i nieruchomości z zasobów komunalnych Gminy, zaś przedsiębiorców realizujących na terenie Gminy nowe inwestycje zwalniano z podatku od nieruchomości. Prowadzono także akcje promujące Gminę.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

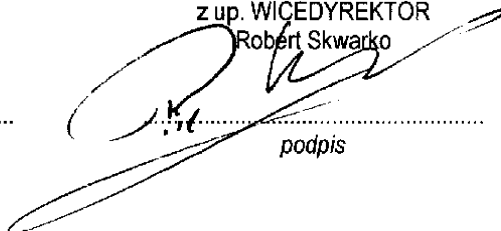
Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Białystok, dnia 19 lipca 2017 r.

Kontroler
Marek Zapolski
doradca ekonomiczny


.....
podpis

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


.....
podpis

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.