



01370317

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.012.05.2017

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
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/004 – Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Maciej Brzoso – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/95/2017 z 22 czerwca 2017 r. Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/97/2017 z 23 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Brańsk; ul. Rynek 8, 17-120 Brańsk, zwany dalej „Urzędem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Jankowski – Wójt Gminy Brańsk ² (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Gmina Brańsk (zwana dalej „Gminą”), mimo przyjęcia podstawowych dokumentów strategicznych oraz określenia celów i zadań w kierunku jej rozwoju gospodarczego, nie stworzyła warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości.

W „Strategii zrównoważonego rozwoju Gminy Brańsk na lata 2001 – 2020” (zwanej dalej „Strategią rozwoju Gminy”) ujęto m.in. cele i zadania dotyczące rozwoju przedsiębiorczości w zakresie wsparcia działalności małych i średnich przedsiębiorstw, rzemiosła i usług oraz osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Przez 16 lat jej obowiązywania Gmina nie zrealizowała siedmiu z 11 zadań zapisanych w dziale „Przedsiębiorczość” Strategii, dotyczących m.in. przygotowania terenów inwestycyjnych, utworzenia funduszu pożyczkowego dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, Centrum Promocji i Informacji dla osób podejmujących i rozwijających działalność gospodarczą, Centrum Kształcenia i Gminnego Centrum Rozwoju.

Gmina nie wprowadziła monitoringu – ujętych w Strategii – zadań i celów dotyczących rozwoju przedsiębiorczości oraz nie oceniała ich realizacji. Przez kolejne lata jej obowiązywania ujęte były w niej zadania, których realizacja nie była możliwa. Incydentalny charakter działań Gminy w okresie objętym kontrolą i ponad 16 lat obowiązywania tego dokumentu nie doprowadziły do widocznej poprawy warunków rozwoju przedsiębiorczości. W Gminie nie wzrosła liczba przedsiębiorców działających na jej terenie (w 2000 roku było ich 160, na koniec 2010 roku – 157, a na koniec I połowy 2017 roku – 153).

Należy jednak dodać, że Gmina podejmowała działania inwestycyjne mogące mieć pośredni wpływ na rozwój przedsiębiorczości na jej terenie, w tym przebudowa dróg i poprawa bezpieczeństwa komunikacyjnego, budowa obiektów turystyczno-rekreacyjnych, oczyszczalni ścieków, stacji uzdatniania wody, światłowodowej sieci szerokopasmowej. Ponadto Gmina współpracowała z organizacjami pozarządowymi w ramach jej promocji.

¹ Kontrolą objęto lata 2014 – 2017 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych), a także wcześniejsze mające związek z przedmiotem kontroli.

² Od 1 grudnia 2014 r., wcześniej, od 6 grudnia 2010 r. stanowisko to zajmował Krzysztof Jaworowski.

³ 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 objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki wspierania przedsiębiorczości w Gminie

1.1.1. Gmina Brańsk jest gminą wiejską położoną w południowej części województwa podlaskiego, w powiecie bielskim, o powierzchni 227,4 km². Liczba jej mieszkańców według stanu na 31 maja 2017 r.⁴ wynosiła 6.154 osoby. Obszar gminy obejmuje 43 miejscowości. Na dzień 26 czerwca 2017 r. na terenie Gminy działało 153 przedsiębiorców (w tym 146 ujętych w CEIDG⁵ i siedmiu w KRS⁶). Wydatki Gminy za lata 2014 – 2016 to odpowiednio: 19.876,9 tys. zł (14.211,4 tys. zł wydatki bieżące i 5.665,6 tys. zł wydatki majątkowe), 30.469,2 tys. zł (14.227,3 tys. zł wydatki bieżące i 16.241,9 tys. zł wydatki majątkowe) oraz 20.831,1 tys. zł (18.455,9 tys. zł wydatki bieżące i 2.375,1 tys. zł wydatki majątkowe).

Gmina Brańsk jest gminą rolniczą (81% jej powierzchni stanowią grunty rolne, 50% z nich to grunty klasy IV). Na jej terenie funkcjonują wyłącznie rodzinne gospodarstwa rolne, stanowiące bazę surowcową dla przetwórstwa rolno-spożywczego, szczególnie mlecznego. Funkcjonuje kilkaset specjalistycznych gospodarstw mlecznych (kilka wzorcowych), a także gospodarstwa specjalistyczne zajmujące się hodowlą gęsi, owiec, trzody chlewnej. Ze względu na specyfikę Gminy, większość firm działa w otoczeniu rolnictwa, w usługach i przetwórstwie rolno-spożywczym, m.in. w rzeźnictwie i tartacznictwie. Sieć dróg gminnych stanowi 52,2 km, a przez teren Gminy przebiega droga krajowa nr 66, droga wojewódzka Nr 681 i drogi powiatowe.

Gmina posiada m.in. rozwiniętą sieć wodociagową i światłowodową sieć dystrybucyjną dostępu do Internetu szerokopasmowego⁷, których długość wynosiła odpowiednio 136 km i 70,3 km, dysponowała również halą magazynową o powierzchni 21.644 m² oraz placem o powierzchni 9.575 m² (obie nieruchomości wykorzystywane przez Gminę).

(dowód: akta kontroli str. 36-37, 271-272, 334-355, 384, 400, 490-494)

W Urzędzie nie utworzono komórki organizacyjnej ani nie wyznaczono stanowisk do spraw wspierania rozwoju przedsiębiorczości oraz współpracy i pomocy przedsiębiorcom na różnych etapach procesu inwestycyjnego. Urząd nie był zobowiązany i nie opracował schematu obsługi inwestora, uwzględniającego m.in. etap udzielenia informacji, przekazanie niezbędnych materiałów, pozyskanie informacji zwrotnej od potencjalnego inwestora, skrócenie toku procedur urzędowych. Wójt wyjaśnił, że wynikało to ze skupienia i prowadzenia działań Gminy w innych obszarach (takich jak polepszenie warunków bytowych mieszkańców w zakresie telefonizowania i zводociagowania Gminy, modernizacji infrastruktury drogowej), realizowanych przez poszczególne stanowiska w referatach Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 356-366)

Gmina posiadała dokument strategiczny dotyczący jej rozwoju, tj. *Strategię rozwoju Gminy*⁸, opracowaną przez pracowników Urzędu i zatwierdzoną uchwałą Rady Gminy Brańsk w 2001 roku⁹. W pracach nad tym dokumentem uczestniczył Zarząd Gminy i społeczność lokalna. Przy jego opracowaniu wykorzystano m.in. analizy i materiały zespołu konsultacyjno-doradczego powołanego przy Urzędzie, wyniki badań ankietowych mieszkańców, obejmujących sprawy z zakresu: stanu dróg, gospodarki odpadami

⁴ Dla porównania, w 2001 roku w Gminie zamieszkiwało 7.295 osób, przy czym obserwowano stałe ujemne saldo migracji. W 1999 roku migracja wewnętrzna wynosiła sześć osób, a zewnętrzna 120 osób. W wyniku ujemnego przyrostu naturalnego i salda odpływu ludności, liczba mieszkańców Gminy co roku obniżała się o kilkanaście osób i według danych Urzędu, w 2005 roku wynosiła – 6.847 osób, w 2010 roku – 6.542 osoby.

⁵ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

⁶ Krajowy Rejestr Sądowy.

⁷ W ramach Nadbużańskiej Sieci Szerokopasmowej, stanowiącej uzupełnienie sieci szerokopasmowego Internetu, którą zbudowano w województwie podlaskim i czterech innych, korzystających z Programu Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013.

⁸ W dokumencie tym znalazły się następujące zagadnienia: 1/ ogólne założenia opracowania; 2/ diagnoza stanu istniejącego (obejmująca: strukturę osadniczą, środowisko naturalne, sferę społeczną, infrastrukturę techniczną, gospodarkę i charakterystykę finansową Gminy); 3/ analiza uwarunkowań rozwojowych (obejmująca: raport z badań ankietowych mieszkańców Gminy, identyfikację problemów gminnych dokonaną przez radnych, problemy gminne przedstawione przez zespoły robocze, analizę SWOT, spójność uwarunkowań ze strategią rozwoju kraju i regionu); 4/ misja i wizja oraz cele i kierunki rozwoju Gminy; 5/ strategiczne programy rozwoju (w zakresie: rozwoju infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, edukacji, rolnictwa, ochrony środowiska, turystyki i wypoczynku, przedsiębiorczości, współpracy lokalnej i ponadlokalnej, wdrożenia strategii – promocji Gminy); 6/ zarządzanie realizacją Strategii; 7/ źródła finansowania.

⁹ Uchwała Nr XX/136/01 Rady Gminy Brańsk z dnia 28 lutego 2001 r.

i ściekami, gospodarki wodnej, oświaty, opieki społecznej, służby zdrowia, bezrobocia, bezpieczeństwa, sieci handlowej, działalności gospodarczej¹⁰.

Odnotowane w *Strategii Rozwoju Gminy*, zidentyfikowane przez radnych i zespoły robocze, problemy Gminy związane z przedsiębiorczością to: [1] niedostateczny stan infrastruktury technicznej (przede wszystkim stan dróg, ale także brak miejsc składowania odpadów stałych, oczyszczalni ścieków i sieci gazowniczej), co wpływało na ocenę atrakcyjności Gminy i w konsekwencji brak zainteresowania potencjalnych inwestorów, [2] brak miejsc pracy (bezrobocie w Gminie, niska aktywność i mała przedsiębiorczość mieszkańców, brak różnorodnych zakładów produkcyjnych i usługowych oraz miejsc pracy poza rolnictwem), [3] trudności w pozyskiwaniu nowych inwestorów (udostępnienie terenów pod tworzenie nowych zakładów pracy, rozbudowa infrastruktury drogowej, sieci wodociągowej i telefonicznej), [4] trudności w pozyskiwaniu środków pomocowych (brak dokładnych informacji o przedmiotowym zakresie objętym programami pomocowymi oraz o wymaganiach formalnych i proceduralnych, stanowiących warunek dobrego przygotowania wniosku). (dowód: akta kontroli str. 9-12, 48-52, 91-98)

W *Strategii Rozwoju Gminy* podano, że identyfikacja problemów przez mieszkańców gminy Brańsk, analiza uwarunkowań rozwojowych i dane dotyczące stanu Gminy stały się podstawą do opracowania analizy SWOT. Zawierała ona ocenę czynników rozwojowych (w skali od jeden do pięciu¹¹), w podziale na atuty, słabości, szanse i zagrożenia. W przedmiotowej analizie ujęto m.in.:

- po stronie atutów: wysoki poziom zwodociągowania wsi i telefonizacji, nadwyżkę siły roboczej, tanią siłę roboczą, promocyjny wpływ obszaru „Zielone Płuca Polski”,
- po stronie słabości, m.in.: słaby stan dróg, niedostatecznie rozwinięta gospodarka ściekowa, brak należyte zorganizowanego i urządzonego wysypiska odpadów stałych, brak gazyfikacji, niski stopień wykształcenia mieszkańców i poziom ich życia, niska przedsiębiorczość i aktywność społeczna, mały rynek zbytu, brak organizatorów przedsiębiorczości, niedostateczna promocja, brak niektórych usług, brak dużych przedsiębiorstw, duży udział małych gospodarstw rolnych produkujących na małą skalę, niska działalność pozarolnicza rolników, niedostatek infrastruktury turystycznej.

Jako szanse wskazano np.: przygraniczne położenie, bliskość rynków wschodnich, preferencje podatkowe dla inwestorów rozpoczynających działalność, tworzenie warunków dla rozwoju małych i średnich firm, wzrost ruchu turystycznego, zaś jako zagrożenia – m.in.: „zaliczanie gminy do obszaru Polski B”, słaby napływ kapitału zewnętrznego, „silna konkurencja i lobby'ing innych regionów kraju w przejmowaniu środków przedakcesyjnych”, słaba znajomość języków obcych. (dowód: akta kontroli str. 53-55)

W *Strategii Rozwoju Gminy* określono pięć celów strategicznych¹² oraz 41 kierunków rozwoju¹³, a także priorytety rozwoju (w podziale na sfery: gospodarczą, techniczną, społeczną i ekologiczną). W części „Strategiczne programy rozwoju” wyodrębniono dziewięć działów: rozwój infrastruktury technicznej, infrastruktura społeczna, edukacja, rolnictwo,

¹⁰ Przykładowo w zakresie rozwiązania problemu bezrobocia w Gminie, respondenci wskazali, że należy: organizować prace interwencyjne (62%), kredytować pracodawców tworzących nowe miejsca pracy (22%), udzielać bezrobotnym kredytów na rozpoczęcie działalności gospodarczej (16%) lub przekwalifikować bezrobotnych (26%). Natomiast w zakresie działalności gospodarczej – chęć przyjęcia inwestorów, którzy wybudują zakłady produkcyjne wyraziło 55% ankietowanych (przeciwnych było 28%), zaś 51% ankietowanych uznało, iż „gmina jest atrakcyjnym miejscem do prowadzenia działalności gospodarczej” (odmiennego zdania było 21%).

¹¹ Ocena jednopunktowa oznaczała najmniejszą siłę oddziaływania, a ocena pięciopunktowa – największą.

¹² [1] rozwój infrastruktury technicznej i społecznej w celu podniesienia sprawności i niezawodności funkcjonowania różnego rodzaju instytucji, obiektów i urządzeń oraz dostosowanie systemu kształcenia do potrzeb i aspiracji mieszkańców, [2] unowocześnianie rolnictwa w dostosowaniu do specyfiki przestrzeni produkcyjnej, [3] ochrona walorów i zasobów środowiska przyrodniczego oraz zapobieganie jego zanieczyszczeniu, [4] wykorzystanie pojawiających się szans dla rozwoju Gminy tkwiących w jego otoczeniu wraz z przeciwdziałaniem występującym zagrożeniom, [5] racjonalne wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego dla rozwoju turystyki i wypoczynku.

¹³ M.in.: polepszenie stanu technicznego dróg w komunikacji między miejscowościami; rozwój infrastruktury technicznej; dostosowanie planów zagospodarowania przestrzennego Gminy do strategicznych kierunków rozwoju powiatu; promocja Gminy; rozwój infrastruktury dla potrzeb turystyki; ograniczenie bezrobocia; rozwój sektora handlu, usług i drobnej wytwórczości; stymulowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw; wspieranie aktywności mieszkańców; rozwój wielokierunkowej działalności zapewniającej alternatywne źródła dochodów na terenach wiejskich; zagospodarowanie obszarów wypadających z produkcji rolnej; rozwój przetwórstwa i marketingu produktów rolnych; koordynacja polityki przestrzennej.

przedsiębiorczość, współpraca lokalna i ponadlokalna, wdrożenie strategii – promocja Gminy.

W ramach programu strategicznego w dziale „Przedsiębiorczość” określono cel strategiczny: „*rozwój sektora małej i średniej przedsiębiorczości*”¹⁴ oraz cztery cele ogólne: [1] zróżnicowanie działalności małych i średnich przedsiębiorstw, [2] stworzenie warunków dla tworzenia i wykorzystania potencjału rozwojowego sektora małej i średniej przedsiębiorczości, [3] pobudzanie mieszkańców w kierunku tworzenia dodatkowych miejsc pracy w sektorze usług, [4] wzrost wymiany handlowej o znaczeniu ponadlokalnym. Wskazano jeden obszar oddziaływania Strategii, tj. „*mała i średnia przedsiębiorczość*”, dla którego zdefiniowano cele szczegółowe: [1] tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, [2] rozwój współpracy pomiędzy organami administracji samorządowej i producentami poszczególnych branż, [3] zwiększenie konkurencyjności, [4] poprawa dostępu do informacji o rynkach zbytu, kooperantach, technologiach, źródłach finansowania itp., [5] zapewnienie możliwości korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania działalności.

W dziale „Przedsiębiorczość” zaplanowano / ujęto 11 zadań, w tym cztery wskazane jako priorytetowe. Do zadań priorytetowych należało: [1] przygotowanie terenów pod przyszłe inwestycje (lata 2001 – 2020), [2] promocja działalności małych i średnich przedsiębiorstw, rzemiosła i usług (2001 – 2020), [3] stworzenie funduszu pożyczkowego dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą (2001 – 2010), [4] stworzenie Centrum Promocji i Informacji dla osób podejmujących i rozwijających działalność gospodarczą (2001 – 2010). Pozostałe zadania to: [5] rozwój usług dla ludności – organizacja imprez, prowadzenie rachunkowości, usług budowlanych, rzemiosła, rękodzielnictwa, drobnej wytwórczości i innych (na bieżąco), [6] nawiązanie współpracy z Agencją Promocji i Rozwoju Przedsiębiorczości (2001 – 2005), [7] promocja szerszego udziału małych i średnich przedsiębiorstw w programach UE (na bieżąco), [8] pozyskiwanie, przerób drewna i produkcja wyrobów z drewna (na bieżąco), [9] stworzenie Centrum Kształcenia (2001 – 2010), [10] stworzenie Gminnego Centrum Rozwoju – jednostki odpowiedzialnej za uruchomienie inicjatyw wspomagających proces realizacji Strategii (2001 – 2005), [11] inwestycje prowadzące do obniżenia szkodliwości emitowanych ścieków, gazów i pyłów oraz zagospodarowanie odpadów (na bieżąco)¹⁵. (dowód: akta kontroli str. 10, 60-61, 76-77)

Strategia rozwoju Gminy była sześciokrotnie aktualizowana, przy czym wprowadzone do niej zmiany nie dotyczyły działu „Przedsiębiorczość”. Aktualizacje objęły głównie zadania zapisane w działach „Rozwój infrastruktury technicznej” (w większości w obszarze komunikacji drogowej) oraz „Infrastruktura społeczna”, a pojedyncze – zadań w działach: „Edukacja”, „Rolnictwo”, „Ochrona środowiska”, „Turystyka i wypoczynek”, a także źródeł finansowania niektórych przedsięwzięć. (dowód: akta kontroli str. 99-150)

Gmina nie dysponowała innymi dokumentami strategicznymi obejmującymi kwestie związane z rozwojem przedsiębiorczości, bowiem – jak wyjaśnił Wójt – Gmina, jako jednostka typowo rolnicza, „(...) skupiła swoje działania na polepszeniu warunków bytowych mieszkańców gminy w zakresie telefonizowania gminy, zwodociągowania gminy, modernizacji infrastruktury drogowej. Ponad 95% dróg gminnych zostało utwardzonych, co sprzyja mieszkańcom i przedsiębiorcom. Gmina prowadzi szerokie inwestycje z udziałem środków unijnych w zakresie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, odnawialnych źródeł energii, budowy sieci szerokopasmowej. (...) Po zakończeniu inwestycji i działań z udziałem środków unijnych, Gmina swoje działania skieruje na rozwój przedsiębiorczości”. (dowód: akta kontroli str. 356-360, 365)

¹⁴ Z uzasadnieniem, że: „Na terenie gminy Brańsk małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią niewielki udział w rynku. Większość są to jednostki słabo zarządzane, nie zajmujące się promocją swoich firm i wyrobów. Istnieje konieczność wsparcia rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości. Pomoc ta w szczególności powinna dotyczyć zwiększenia zakresu finansowania inwestycji kapitałowych, promocji i marketingu prowadzonej działalności, poszukiwania nowych rynków zbytu”.

¹⁵ Niektóre z tych zadań były tożsame lub zbliżone do zadań ustalonych w obszarze „działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich”, zawartym w programie „Rolnictwo”, np.: przygotowanie terenów pod inwestycje gospodarcze (2001 – 2015), stworzenie systemu ulg i zachęt dla rozwoju średniej i małej przedsiębiorczości (2001 – 2005).

1.1.2. Polityka przestrzenna Gminy została ustalona, w przyjętym przez Radę Gminy w 2003 roku¹⁶, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej „MPZP”), obejmującym cały jej obszar. W MPZP nie wyznaczono terenów inwestycyjnych, wyodrębniono natomiast tereny, na których możliwe było prowadzenie działalności gospodarczej. Ich powierzchnia wynosiła 842,64 ha, co stanowiło 3,7% powierzchni Gminy¹⁷ (w tym 18,07 ha, o które nastąpiło zwiększenie tej powierzchni w rezultacie zmiany MPZP w 2014 roku). Podstawowe przeznaczenie tych terenów to:

- usługi handlu, gastronomii i rzemiosła nieuciążliwe, których powierzchnia w 2014 roku zwiększyła się z 13,36 ha do 19,71 ha (0,09% powierzchni Gminy),
- działalność produkcyjna i usługowa (przemysł, składy, magazyny, budownictwo, rzemiosło i usługi, których powierzchnia w 2014 roku zwiększyła się z 17,21 ha do 19,36 ha (0,09% powierzchni Gminy),
- zabudowa zagrodowa, na której dopuszczono lokalizowanie m.in. usług, zakładów produkcyjnych przetwórstwa rolno-spożywczego i gospodarczych służących ludności rolniczej i rolnictwu o charakterze nieuciążliwym, których powierzchnia w 2014 roku zwiększyła się z 794 ha do 803,57 ha (3,5% powierzchni Gminy).

Ponadto w MPZP wyznaczono tereny powierzchniowej eksploatacji surowców mineralnych o powierzchni 44,83 ha (0,2% powierzchni Gminy)¹⁸. (dowód: akta kontroli str. 174-176)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 33 wnioski o sporządzenie zmian MPZP, w tym osiem w sprawie zmian przeznaczenia terenów (o powierzchni 41,61 ha) na tereny z możliwością prowadzenia działalności gospodarczej¹⁹. W Urzędzie dwukrotnie (w 2016 roku) prowadzono postępowania w sprawie wyłonienia wykonawcy zmian MPZP, jednak w jednym z nich ceny ofertowe przewyższały wysokość środków zabezpieczonych przez Gminę na to zadanie, a w drugim wyłoniony wykonawca (który złożył jedyną ofertę) – zrezygnował z zawarcia umowy (wyjaśnił, że nie jest w stanie za zaoferowaną kwotę zrealizować zamówienia w zakresie wymaganym zapytaniem ofertowym).

(dowód: akta kontroli str. 174-213, 356-360)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie nabywała gruntów pod zagospodarowanie inwestycyjne z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej. W 2014 roku nabyła natomiast – z mocy prawa (decyzje Wojewody Podlaskiego) – 46 działek o powierzchni 0,11 ha, przeznaczonych pod przebudowę drogi nr 108224B w miejscowości Popławy, w latach 2015 – 2017 (do 31 maja) zakupiła trzy działki na cele budowy boisk szkolnych (1,68 ha) o wartości 176 tys. zł, a w 2017 roku działkę (0,13 ha) o wartości 69 tys. zł pod budowę stacji uzdatniania wody. Nie wyznaczano i nie uzbrajano terenów inwestycyjnych, gdyż – jak wyjaśnił Wójt – Gmina nie posiada terenów inwestycyjnych, które mogłaby uzbroid i przeznaczyć pod specjalną strefę ekonomiczną.

(dowód: akta kontroli str. 356-361)

1.1.3. Rada Gminy, w drodze uchwały²⁰, ustaliła zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy. Określono w niej zasady nabywania do gminnego zasobu nieruchomości oraz zbywania, wdzierżawiania, wynajmowania i użytkowania nieruchomości z tego zasobu. Przewidziano możliwość stosowania bonifikaty od ustalonej ceny (w wysokości określonej uchwałą Rady Gminy). Nie wprowadzono natomiast preferencji dla przedsiębiorców, np. preferencyjnych stawek najmu lokali przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, zwolnień lub ulg na remont tych lokali. Wójt wyjaśnił, że: „(...) nie przewidziano ulg dla przedsiębiorców w odniesieniu do lokali

¹⁶ Uchwała Nr VIII/53/03 Rady Gminy Brańsk z dnia 30 października 2003 r. MPZP były trzykrotnie zmieniane, tj. uchwałami: Nr XIV/113/08 z 29 września 2008 r., Nr XXI/176/09 z 30 września 2009 r. i Nr XXIII/217/14 z 29 kwietnia 2014 r. MPZP został udostępniony 20 września 2013 r. na stronie BIP Urzędu (<http://bip.ug.bransk.wroclapodlasia.pl/>).

¹⁷ W tym 5,79 ha gruntów stanowiących własność Gminy – tereny o podstawowym przeznaczeniu pod: 1/ usługi handlu, gastronomii, rzemiosła nieuciążliwe – 4,16 ha, 2/ działalność produkcyjną i usługową (przemysł, składy, magazyny, budownictwo, rzemiosło i usługi) – 1,06 ha, 3/ tereny pod zabudowę zagrodową i mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług – 0,57 ha.

¹⁸ W tym 32,19 ha stanowiących własność Gminy.

¹⁹ M.in. na tereny pod działalność: usługową, budowlaną.

²⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała Nr XXIV/202/2010 Rady Gminy Brańsk z dnia 19 lutego 2010 r., zmieniona uchwałą Nr I/10/14 z dnia 1 grudnia 2014 r. (uchylono postanowienia określające przypadki, w których Wójt mógł zbywać nieruchomości).

przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej, ponieważ gmina nie posiada dużego zasobu takich lokali. Jedyne budynki, którym obecnie dysponuje gmina przeznaczony jest do zbycia w drodze przetargu nieograniczonego”.

(dowód: akta kontroli str. 214-219, 356-360)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie wydierżawiała gruntów i nie wynajmowała lokali lub budynków przedsiębiorcom. Również przedsiębiorcy nie występowali z wnioskami w takich sprawach. W latach 2014 – 2017 Gmina dysponowała jedną nieruchomością przeznaczoną do zbycia (budynek byłego ośrodka zdrowia w Widzgowie).

(dowód: akta kontroli str. 364-365, 374-375)

1.2. Przy Radzie Gminy funkcjonowała Komisja Rozwoju Gospodarczego, Oświaty, Budownictwa i Transportu (w składzie: przewodniczący, jego zastępca i trzech członków), w posiedzeniach której uczestniczyli: Wójt, Zastępca Wójta, Skarbnik i Przewodniczący Rady Gminy. W okresie objętym kontrolą Komisja nie zajmowała się kwestiami bezpośrednio związanymi z rozwojem przedsiębiorczości. Jej działalność polegała głównie na opiniowaniu / rozpatrywaniu projektów uchwał Rady Gminy, dokumentów strategicznych i zmian w nich, zmian w MPZP. Z analizy protokołów posiedzeń Komisji wynikało, że w latach 2014 – 2017 nie zgłaszano wolnych wniosków i zapytań związanych z realizacją Strategii rozwoju Gminy lub z zagadnieniami związanymi z rozwojem, wspieraniem albo promocją przedsiębiorczości w Gminie. Na posiedzeniach wspólnych tej Komisji i Komisji Rewizyjnej dyskutowano o wysokości stawek podatkowych, m.in. podatku od nieruchomości i środków transportowych, wskazując na skutki finansowe stosowania proponowanych stawek i ulg podatkowych (nie przewidywano ulg dla przedsiębiorców).

(dowód: akta kontroli str. 220-229)

Gmina nie powołała i nie uczestniczyła w powołaniu instytucji otoczenia biznesu²¹, takich jak np. fundusz poręczeń kredytowych, fundusz pożyczkowy, ośrodek wspierania przedsiębiorczości, inkubator przedsiębiorczości, centrum informacyjne, agencja rozwoju lokalnego, park technologiczny, przemysłowy. Nie udzielała również wsparcia finansowego (tj. poręczeń, gwarancji i pożyczek) przedsiębiorcom działającym na jej terenie. Wójt wyjaśnił, iż „(...) powstanie i funkcjonowanie takich instytucji wymaga wkładu finansowego, którego gmina nie posiada w związku z ograniczonymi środkami przeznaczonymi na realizację własnych działań statutowych. Gmina obecnie sama musi pozyskiwać i poszukiwać dodatkowych źródeł realizacji swoich działań i niejednokrotnie korzysta z kredytów, pożyczek oraz środków zewnętrznych”

(dowód: akta kontroli str. 356-362, 364-366)

Na terenie Gminy nie funkcjonowało szkolnictwo zawodowe. Odnosząc się do kwestii podejmowania działań w celu dostosowania kształcenia zawodowego dla potrzeb przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Gminy oraz potrzeby zmian i dostosowania szkolnictwa zawodowego dla potrzeb Gminy i regionu, Wójt wyjaśnił, że Gmina nie podejmowała takich działań, gdyż przedsiębiorcy nie zgłaszali takich potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 356-361)

1.3. W okresie objętym kontrolą Gmina nie ponosiła wydatków inwestycyjnych bezpośrednio związanych ze wspieraniem / rozwojem przedsiębiorczości. Realizowała natomiast na swoim terenie inwestycje mogące pośrednio służyć poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej lub podnoszeniu atrakcyjności tych terenów dla potencjalnych inwestorów, takie jak przebudowa/remont dróg, budowa światłowodowej sieci dystrybucyjnej dostępu do Internetu szerokopasmowego. Największe pod względem wartości inwestycje w tych latach to: przebudowa drogi gminnej Markowo – Glinnik, zrealizowana w 2014 roku o wartości 1.309,2 tys. zł (z tego 648,9 tys. zł pochodziło

²¹ 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 MSP. 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).

z budżetu Gminy i stanowiło 22,7% wydatków inwestycyjnych w tym roku), budowa nadbużańskiej szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej – realizacja I i II etapu (budowa linii światłowodowej) – inwestycja realizowana w 2015 roku o wartości 7.698 tys. zł (z tego 2.378,2 tys. zł pochodziło z budżetu Gminy i stanowiło 47,4% wydatków inwestycyjnych w tym roku) oraz przebudowa drogi gminnej nr 108224B w miejscowości Popławy, realizowana w 2016 roku o wartości 969,9 tys. zł (w całości realizowana ze środków własnych Gminy, co stanowiło 39,8% wydatków inwestycyjnych w tym roku).

Ponadto Gmina realizowała m.in. inwestycje związane z budową obiektów rekreacyjno-sportowych (boisk szkolnych, placu zabaw) lub przebudową / remontem świetlic wiejskich. 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). (dowód: akta kontroli str. 300-305)

W okresie objętym kontrolą Gmina korzystała z innych niż dochody własne źródła finansowania realizowanych inwestycji, jednak środki te nie były przeznaczane na zadania związane bezpośrednio z rozwojem przedsiębiorczości, lecz w głównej mierze na zadania związane z przebudową dróg i poprawą bezpieczeństwa komunikacyjnego (np. 635,6 tys. zł na zrealizowaną w 2014 roku inwestycję związaną z przebudową drogi gminnej Markowo – Glinniki, 447,1 tys. zł na zrealizowaną w 2015 roku poprawę bezpieczeństwa komunikacyjnego drogi gminnej Bronka – Kadłubówka) oraz na inwestycje służące poprawie infrastruktury społecznej (5.319,8 tys. zł w 2015 roku na budowę nadbużańskiej szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej, czy 225,2 tys. zł na wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego). (dowód: akta kontroli str. 390-393)

W 2014 roku Gmina zaciągnęła pożyczkę w kwocie 614,7 tys. zł na realizację zadania „Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Brańsk – etap I”, a w 2015 roku dwa kredyty: 1.495,5 tys. zł na zadanie „Budowa Nadbużańskiej Szerokopasmowej Sieci Dystrybucyjnej” i 447,7 tys. zł na „Poprawę bezpieczeństwa komunikacyjnego drogi gminnej Bronka – Kadłubówka” oraz trzy pożyczki w kwotach: 322,5 tys. zł na realizację zadania „Remont stacji uzdatniania wody w Kalnicy – Etap I”, 348,8 tys. zł na realizację zadania „Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Brańsk” oraz 455,8 tys. zł na zadanie „Budowa mikroinstalacji prosumenckich na terenie gminy Brańsk”. (dowód: akta kontroli str. 378-379)

1.4. W latach 2014 – 2017 Gmina Brańsk ustaliła i stosowała niższe od maksymalnych niektóre stawki²² podatkowe w zakresie:

- podatku od środków transportowych – stawki (zależnie od rodzaju środka) od 690 zł do 3.000 zł w 2014 roku, od 692 zł do 3.000 zł w 2015 roku oraz od 750 zł do 3.050 zł w latach 2016 – 2017 (co np. w 2014 roku stanowiło odpowiednio 84,3% i 96% stawek maksymalnych, a w 2017 roku – 93,2% i 99,3% stawek maksymalnych),
- podatku od nieruchomości – [1] stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (bez względu na sposób ich zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków) wynosiły odpowiednio: 0,77 zł, 0,90 zł, 0,85 zł i 0,89 zł/m² (co np. w 2014 roku stanowiło 86,5%, a w 2017 roku – 100% stawki maksymalnej), [2] stawki podatku od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w każdym roku wynosiły 20 zł/m² (co w 2014 roku stanowiło 86,8%, a w 2017 roku – 88,3% stawek maksymalnej), [1] stawka od 1m² budynków (lub ich części) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym wynosiły kolejno 10,65 zł, 10,80 zł, 10,68 zł i 10,59 zł (co w 2014 roku stanowiło 99,1%, a w 2017 roku – 100% stawki maksymalnej).

W 2003 roku Rada Gminy wprowadziła zwolnienie od podatku od nieruchomości dla podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą, które uchwałą Rada Gminy

²² Tj. od stawek maksymalnych ustalonych w obwieszczeniach Ministra Finansów, ogłaszanych na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716).

z 30 listopada 2015 r.²³ zostało uchylone. Było to związane ze stanowiskiem Skarbnika i Wójta Gminy, zgodnie z którym Rada Gminy nie może wprowadzić żadnych zwolnień w podatku od nieruchomości, wskazujących wprost lub pośrednio podmiot korzystający ze zwolnienia²⁴. Przedmiotowe zwolnienie dotyczyło gruntów, budynków lub ich części związanych z działalnością gospodarczą inną niż rolnicza i leśna. Miało ono być udzielane – na wniosek podatnika – podmiotom, które [1] rozpoczęły działalność gospodarczą lub ją rozszerzyły na teren Gminy po 1 stycznia 2003 r., [2] na dzień wystąpienia okoliczność uprawniających do skorzystania ze zwolnienia zatrudniały minimum czterech pracowników (w tym 75% z terenu Gminy), [3] utrzymywały taki stan zatrudnienia w stosunku do ogółu zatrudnionych przez okres dwóch lat. Ze względu na brak stosownych wniosków, Gmina nie udzieliła zwolnień w podatku od nieruchomości dla podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą. (dowód: akta kontroli str. 230-263)

Według wyjaśnienia Wójta, „(...) na terenie gminy funkcjonują nieliczni przedsiębiorcy. Rada Gminy, podejmując uchwały w sprawie podatku (...) ustaliła stawki na poziomie niższym od górnych stawek kwotowych (...) Obniżenie górnych stawek podatkowych stanowi ulgę dla przedsiębiorców, stawki podatkowe na terenie Gminy Brańsk są znacznie niższe od stawek maksymalnych, zbliżone do stawek w gminach sąsiednich. Przedsiębiorcy działający na terenie nie wykazywali zainteresowania innymi formami ulg podatkowych, które mogłyby zostać zawarte w uchwałach podatkowych”. (dowód: akta kontroli str. 356-360)

1.5. Gmina nie była zobowiązana i nie przygotowała oferty wsparcia dla początkującego przedsiębiorcy. Natomiast jako działania wspierające przedsiębiorców już prowadzących działalność na terenie Gminy Wójt wskazał m.in.:

- pomoc z zakresu poszukiwania odpowiednich terenów pod inwestycje mniejsze dla potencjalnych inwestorów,
- proponowanie sprzedaży działek gminnych (od 2014 roku przedstawiano do sprzedaży budynek po byłym ośrodku zdrowia),
- pomoc w uzyskaniu informacji na temat rynku pracy na terenie Gminy i dostępnych usług w wydawanej co kwartał gazetce „Gminne Echo”, w której zamieszczane są informacje – reklamy przedsiębiorców,
- możliwość pozostawienia swoich reklam, ulotek lub wizytówek w punkcie obsługi interesanta w Urzędzie,
- wsparcie doradcze udzielane przedsiębiorcom przez pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 356-360)

Na stronie internetowej Urzędu zamieszczano informacje przydatne przedsiębiorcom. Udostępniono m.in.: program CEIDG (służący do pozyskiwania informacji o wymaganiach dotyczących założenia firmy i sporządzenia wniosku CEIDG), informacje o naborach wniosków na projekty realizowane z udziałem środków europejskich (np. przez LGD²⁵ „Brama na Podlasie”), o organizowanych spotkaniach informacyjnych dotyczących grantów dla przedsiębiorstw, zasadach naboru wniosków, ofercie Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego kierowanej do przedsiębiorców (np. o projekcie „Startuj w biznesie. Subregion bielski”). Ponadto upubliczniano aktualne informacje, np. na temat szkoleń dla przedsiębiorców oraz szkoleń i doradztwa dla osób planujących rozpocząć działalność gospodarczą, organizowanych przez podmioty zewnętrzne; możliwości uzyskania grantów dla przedsiębiorców na badania i innowacje; dotacji na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej, czy też dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, funduszy europejskich dla przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 271-275, 357-362, 364-365)

²³ Zwolnienia wprowadzone uchwałą Nr VI/42/03 Rady Gminy Brańsk z dnia 14 sierpnia 2003 r., uchyloną uchwałą Nr X/12/15 z dnia 30 listopada 2015 r.

²⁴ Stanowisko Skarbnika i Wójta Gminy odnotowane w protokole posiedzenia Komisji Rozwoju Gospodarczego, Oświaty, Budownictwa i Transportu oraz Komisji Rewizyjnej.

²⁵ Lokalna Grupa Działania.

1.6. W latach 2014 – 2017 Gmina była członkiem Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Brama na Podlasie”, która skupia trzy sektory: publiczny, gospodarczy i społeczny. Gmina wzięła udział w konsultacjach społecznych na etapie jej tworzenia, poprzez pomoc w organizacji spotkań z mieszkańcami. Jej cele działania zakładają wsparcie w zakresie rozwoju przedsiębiorczości i tworzenie nowych podmiotów, ze szczególnym uwzględnieniem działań kierowanych do grup defaworyzowanych. Przedstawiciele tej Grupy byli zapraszani na sesje Rady Gminy. Gmina corocznie opłaca składki członkowskie w wysokości 3.934 zł w 2014 roku, 5.246 zł w 2015 roku, 3.029 zł w 2016 roku i 4.817 zł w 2017 roku. Ponadto Gmina była członkiem Związku Gmin Puszczy Białowieskiej. Głównym zadaniem Związku było prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi, gospodarki energetycznej, gospodarki wodno-ściekowej, spraw wynikających z ustawy o ochronie zwierząt, drogownictwa oraz promocji gmin. Również i w tym przypadku ponoszone przez Gminę wydatki na rzecz Związku dotyczyły opłacania corocznych składek członkowskich w wysokości 1.603 zł w 2014 roku, 1.586 zł w 2015 roku, 3.134 zł w 2016 roku i 3.099 zł w 2017 roku. (dowód: akta kontroli str. 356-362)

Przedstawiciele Gminy w latach 2014 – 2015 uczestniczyli w posiedzeniach Powiatowej Rady Zatrudnienia (ostatnie posiedzenie, w którym uczestniczył Wójt Gminy Brańsk odbyło się 13 marca 2015 r. – kadencja dotychczasowego Wójta w tej Radzie zakończyła się w I połowie 2015 r.), dzięki czemu lokalni przedsiębiorcy mieli możliwość uzyskania informacji dotyczących ubiegania się o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla bezrobotnych bądź przyznawania środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej. Wójta nie powołano jako członka na kolejną kadencję, już Powiatowej Rady Rynku Pracy. Wójt wyjaśnił, że: „Urząd Gminy nie podejmował bezpośrednich działań w zakresie współpracy z PUP w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości na terenie Gminy, ponieważ zainteresowani przedsiębiorcy tego typu pomocą zgłaszają się do oddziału PUP w Bielsku Podlaskim.” Dodał, że: „W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek dotyczący rozszerzenia współpracy z PUP w powyższym zakresie.” (dowód: akta kontroli str. 356-361, 369-373, 495)

1.7. W latach 2014 – 2017 (do 31 maja) Gmina nie ubiegała się o włączenie jej terenów do Specjalnej Strefy Ekonomicznej²⁶. Wójt wyjaśnił, że Gmina „(...) jest terenem typowo rolniczym, niemal 81% jej powierzchni to tereny rolne. Mieszkańcy gminy pracują we własnych gospodarstwach rolnych, małych zakładach produkcyjnych i usługowych, (...). Oprócz kilkunastu wniosków o zmianę przeznaczenia działek w MPZP (...) na funkcję produkcyjną i usługową Gmina nie otrzymywała sygnałów o zapotrzebowaniu na tereny inwestycyjne. Tym samym nie widziała konieczności ubiegania się o włączenie jej terenów do SSE”. (dowód: akta kontroli str. 356-360, 366)

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. Wójt wyjaśnił, że: „między sektorem prywatnym i publicznym istnieje szereg barier, w tym największą są obowiązujące przepisy w niniejszym zakresie, niejasne i niezrozumiałe”. (dowód: akta kontroli str. 366, 372)

W latach 2014 – 2017 (I półrocze) Gmina nie podejmowała działań w celu pozyskania nowych inwestorów, w tym spoza terenu Gminy i nie brała udziału w przedsięwzięciach promujących przedsiębiorczość oraz działaniach skierowanych do nowych inwestorów, takich jak: konferencje tematyczne, misje gospodarcze, targi itp. Według wyjaśnienia Wójta, nie podejmowano działań w celu pozyskania inwestorów oraz funduszy z zewnątrz na przygotowanie terenów inwestycyjnych, ponieważ Gmina jest gminą wiejską, na której terenie funkcjonują lokalni przedsiębiorcy. W latach 2014 – 2017 nie zgłaszali się inwestorzy zainteresowani zainwestowaniem kapitału na terenie Gminy. Nie organizowano i nie uczestniczano w wymienionych przedsięwzięciach, z uwagi na ograniczone środki

²⁶ Jest to wyodrębniony obszar na terytorium kraju, na terenie którego może być prowadzona działalność na zasadach określonych ustawą (ustawa 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 funkcjonowania SSE jest przyspieszenie rozwoju regionów poprzez m.in. przyciąganie nowych inwestycji, rozwój eksportu i tworzenie nowych miejsc pracy.

	finansowe, które przeznaczane są na zadania inwestycyjne służące wszystkim mieszkańcom (drogi, stacje uzdatniania wody, itp.). (dowód: akta kontroli str. 364-373) Pracownicy Urzędu zbierali informacje odnośnie oczekiwań mieszkańców w zakresie poprawy warunków ich życia, w związku z wyodrębnieniem w budżecie środków Funduszu Sołeckiego. Każde sołectwo przeprowadzało zebrania wiejskie, na których mieszkańcy wspólnie ustalali przedsięwzięcia do realizacji w sołectwie i były to m.in. remonty dróg, budynków świetlic wiejskich, zbiornika wodnego we wsi Glinniki, remizy strażackiej. Wnioski sołeckie w sprawie przeznaczenia środków na realizację poszczególnych zadań były dostarczane i uwzględniane w projektach budżetów na dany rok. (dowód: akta kontroli str. 356-362, 495-539)
Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Uwagi dotyczące badanej działalności	Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Gmina w 16-letnim okresie obowiązywania <i>Strategii rozwoju Gminy</i> nie podejmowała działań w celu weryfikacji określonych w niej zadań dotyczących przedsiębiorczości i ewentualnej ich aktualizacji, pomimo że niektóre z tych zadań okazały się niemożliwe do zrealizowania. Przykładowo, zadanie <i>Nawiązanie współpracy z Agencją Promocji i Rozwoju Przedsiębiorczości</i> nie mogło być wykonane, bowiem ww. instytucja nie została utworzona. Ponadto, zdaniem NIK, zbyt ogólnie określono ramy czasowe większości zadań (np. dla zadania <i>Stworzenie funduszu pożyczkowego dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą – lata 2001 – 2010</i>). Nie wskazano również osób odpowiedzialnych za ich wykonanie. Natomiast w przypadku zadania <i>Pozyskanie, przerób drewna i produkcja wyrobów z drewna</i> nie wskazano kogo to zadanie dotyczy, kto jest jego adresatem i na czym miałyby polegać jego realizacja. (dowód: akta kontroli str. 76-77)
Ocena częściowa	Działania prowadzone przez Gminę, w tym przyjęcie <i>Strategii rozwoju Gminy</i>, nie doprowadziły do stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości na jej terenie. Występujące w tym zakresie problemy zostały zdiagnozowane i opisane w <i>Strategii rozwoju Gminy</i>, jednak zadania – których realizacja miała te problemy rozwiązać – sformułowano w sposób ogólny, ustalając zbyt ogólne terminy ich realizacji i nie wskazując osób odpowiedzialnych za wykonanie zadań. W Urzędzie nie wyznaczono osoby ani komórki odpowiedzialnej za wdrażanie instrumentów wspierających potencjalnych przedsiębiorców i przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie gminy. Z powodu niezrealizowania części zadań wymienionych w ww. <i>Strategii</i>, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie stworzono podstaw formalno-prawnych do utworzenia Gminnego Centrum Rozwoju (jednostki odpowiedzialnej za uruchomienie inicjatyw wspomagających proces realizacji strategii), funduszu pożyczkowego dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, Centrum Promocji i Informacji dla osób podejmujących i rozwijających działalność gospodarczą, Centrum Kształcenia.
	2. Organizacja monitoringu i oceny efektów wspierania przedsiębiorczości przez Gminę i wykorzystania tych ocen w modyfikacji realizowanych działań
Opis stanu faktycznego	Dla każdego z obszarów, określonych w ramach poszczególnych działów strategicznych programów rozwoju, zawartych w <i>Strategii rozwoju Gminy</i>, ustalono mierniki rezultatów. W obszarze „mała i średnia przedsiębiorczość” (jedynym w dziale „Przedsiębiorczość”) dla wszystkich zadań ustalono następujące mierniki rezultatu: [1] liczba przedsiębiorstw korzystających z programów UE, [2] liczba osób podejmujących działalność i [3] liczba zatrudnionych w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw²⁷. Dla przyjętych mierników rezultatu nie określono jednak wartości początkowych i docelowych oraz nie ustalono sposobów monitorowania realizacji i oceny – ujętych w tej <i>Strategii</i> – celów i zadań (mimo aktualizacji <i>Strategii</i> m.in. w latach 2015 – 2016). W konsekwencji w latach 2014 – 2017 nie monitorowano realizacji zadań i ogólnych celów ustalonych w dziale „Przedsiębiorczość” ani

²⁷ Natomiast w obszarze „działalność pozarolnicza na obszarach wiejskich” (jednym z dwóch obszarów działu „Rolnictwo”) ustalono dwa mierniki: „liczba podmiotów działających poza rolnictwem” i „liczba nowych miejsc pracy”.

Ustalone nieprawidłowości Uwagi dotyczące badanej działalności	nie dokonywano analizy i oceny działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości w Gminie. Urząd nie dokonywał również oceny, czy działania Gminy służą osiągnięciu celów szczegółowych Strategii w dziale „Przedsiębiorczość”. Wójt wyjaśnił, że przy zmianach w <i>Strategii rozwoju Gminy</i> nie wprowadzono zapisów doprecyzowujących mierniki rezultatu i sposobu monitorowania, ponieważ jej zmiany „(...) dotyczyły realizowanych zadań inwestycyjnych pod kątem możliwości pozyskania środków finansowych na ich realizację (...). W związku z przeprowadzeniem analizy Strategii tylko w określonym zakresie, przewiduje się ocenę realizacji celów, kierunków i zadań przy jej najbliższej aktualizacji”. Wyjaśnił też, że nie oceniano działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości, „(...) ponieważ Strategia tego nie przewidywała. W najbliższym czasie przy wprowadzaniu zmian Strategii zakres monitorowania i oceniania zostanie wprowadzony”. Według wyjaśnienia Wójta, analizowano natomiast problemy dotyczące Gminy i jej mieszkańców, w zakresie: poprawy stanu dróg, modernizacji oświetlenia ulicznego, rozbudowy przyzagrodowych oczyszczalni ścieków, budowy wysypiska śmieci, budowy zbiornika małej retencji, zwiększenia ilości miejsc pracy, poprawienia stanu technicznego szkół podstawowych wraz z ich rozbudową, budowy boisk szkolnych i sal gimnastycznych, pozyskiwania inwestorów. (dowód: akta kontroli str. 76-77, 356-363) W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w <i>Strategii rozwoju Gminy</i> nie ustalono systemu pozwalającego na skuteczny monitoring realizacji jej celów. Nie wskazano osób ani komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za prowadzenie monitoringu, nie określono również obowiązku oceny efektów dotyczących wspierania przedsiębiorczości. Co prawda opracowano ogólne mierniki rezultatu, jednak nie zostały one przypisane do konkretnych zadań, ani nie określono ich wartości początkowych i docelowych. W Urzędzie nie zorganizowano systemu umożliwiającego monitorowanie i ocenę efektów działań w zakresie wdrażania <i>Strategii rozwoju Gminy</i>, w tym wspierania przedsiębiorczości.
Ocena częściowa	3. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań
Opis stanu faktycznego	W okresie objętym kontrolą, Gmina w niepełnym zakresie realizowała (samodzielnie lub we współpracy) cztery z 11 zadań przewidzianych w dziale „Przedsiębiorczość” <i>Strategii rozwoju Gminy</i>, tj.: – promocja działalności małych i średnich przedsiębiorstw, rzemiosła i usług: [1] w 2014 roku Związek Gmin Regionu Puszczy Białowieskiej (Gmina była jego członkiem) wydał publikację w nakładzie 5 tys. sztuk, w której pojawiły się m.in. informacje o Gminie Brańsk, w tym o jej potencjale gospodarczym i lokalnych przedsiębiorcach – Gmina dostarczyła niezbędne materiały informacyjne, [2] w 2015 roku Gmina wydała folder promocyjny w nakładzie 2 tys. sztuk, w którym znalazły się informacje m.in. o jej potencjale gospodarczym i lokalnych przedsiębiorcach (wydatkowano na ten cel 1.190 zł), [3] w okresie objętym kontrolą Gmina wydawała kwartalnik informacyjny „<i>Gminne Echo</i>”, w którym nieodpłatnie mogli się reklamować lokalni przedsiębiorcy, – rozwój usług dla ludności (organizacja imprez, prowadzenie rachunkowości, usług budowlanych, rzemiosła, rękodzielnictwa, drobnej wytwórczości i innych): corocznie Gmina przy współudziale Gminnego Ośrodka Upowszechniania Kultury w Kalnicy organizowała „<i>Festyn Rolnika i Przedsiębiorcy</i>”, w trakcie którego nagradzano rolników i przedsiębiorców promujących Gminę i wspierających jej działania oraz „<i>Festyn Rodzinny</i>” w Otapach Kiersnowku, w trakcie którego m.in. wręczane były nagrody dla hodowców, którzy biorą udział w Wystawie Zwierząt Hodowlanych w Szepietowie, – promocja szerszego udziału małych i średnich przedsiębiorstw w programach UE: Gmina na łamach swojej strony internetowej publikowała informacje o m.in. spotkaniach informacyjnych dotyczących grantów dla przedsiębiorstw, w tym na badania i innowacje, zasadach naboru wniosków, o możliwości uzyskania dotacji na rozpoczęcie

pozarolniczej działalności gospodarczej, funduszy europejskich dla przedsiębiorców (Gmina nie była organizatorem tych spotkań),

- inwestycje prowadzące do obniżenia szkodliwości emitowanych ścieków, gazów i pyłów oraz zagospodarowanie odpadów: [1] w latach 2014 – 2017 realizowano inwestycje drogowe polegające na przebudowie dróg i poprawie bezpieczeństwa komunikacyjnego, co miało zapewnić zmniejszenie ilości pyłów (wydatkowano na ten cel 6.940,9 tys. zł), [2] budowa oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją sanitarną w miejscowości Kiersnowo, Kiersnówek i Majorowizna (wydatkowano na ten cel 1.886,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 76-77, 376-377)

Oprócz ww. działalności w ramach Związku Gmin Regionu Puszczy Białowieskiej, Gmina była zrzeszona w Stowarzyszeniu Lokalna Grupa Działania „Brama na Podlasie”. W dniu 30 października 2016 r. udostępniono broszurę nt. Odnawialnych Źródeł Energii (OZE), a 17 listopada 2016 r., w związku z naborami wniosków w grudniu 2016 roku dotyczących podejmowania i rozwijania działalności gospodarczej na terenie Lokalnej Grupy Działania „Brama na Podlasie”, udostępniono materiały pomocnicze (ulotki) dotyczące poszczególnych działań. Ponadto 5 grudnia 2016 r. w Dworcu Łosie (gmina Zambrów) odbyło się szkolenie z zakresu przedsiębiorczości dla osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą oraz rozwijających działalność gospodarczą na obszarze Stowarzyszenia, pt. „Jak przygotować dokumentację aplikacyjną oraz realizować operację, aby uzyskać dofinansowanie”. Wzięło w nim udział 20 osób z terenu gmin należących do Stowarzyszenia, głównie osób fizycznych planujących podjąć działalność gospodarczą.

(dowód: akta kontroli str. 396-399)

Gmina nie dysponowała danymi na temat efektów działań w zakresie wspierania przedsiębiorczości.

Wydatki majątkowe inwestycyjne Gminy (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) w latach 2013 – 2016 wynosiły odpowiednio 538,27 zł, 893,33 zł, 2.592,07 zł²⁸ i 383,02 zł. Nie były one jednak związane z realizacją zadań bezpośrednio służących wsparciu / rozwojowi przedsiębiorczości, a służyły realizacji zadań z działu m.in. „Rozwój infrastruktury technicznej” oraz „Infrastruktura społeczna”, które dotyczyły m.in. przebudowy dróg, poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego, budowy oczyszczalni ścieków, obiektów rekreacyjno-sportowych.

(dowód: akta kontroli str. 9-90, 308-309, 390-393)

W 2000 roku na terenie Gminy zarejestrowanych było 160 podmiotów gospodarczych, prowadzących działalność handlową, usługową lub przemysłową, w tym 103 punkty usługowe różnego charakteru. Nie był rozwinięty żaden przemysł. Rozwijał się handel, funkcjonowały wyłącznie sklepy spożywcze i wielobranżowe (23), w tym jeden sklep spółdzielczy. Gmina posiadała „w dostatecznym stopniu zorganizowaną sieć usługową”, mimo to usługi nadal stanowiły „pokaźną przestrzeń do zagospodarowania”, istniała „na tym rynku luka, którą można zapełnić stosunkowo niedużymi nakładami kapitałowymi”. W zakresie usług funkcjonowały zakłady rzemieślnicze (głównie: budowlane, transportowe, drzewne, uboju zwierząt i rzeźnictwa) oraz zakłady typu przemysłowego (tartaki i młyny). Istniały niewykorzystane obiekty i tereny gospodarcze lub tereny przeznaczone na cele gospodarcze (we wsiach: Chojewo, Holonki, Oleksin, Olendzkie, Popławy, Pruszanek Stara, Świridy, Mień). Z kolei według danych zwartych w charakterystyce Gminy, zamieszczonej w „Gminnej Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Brańsk na lata 2012 – 2020”²⁹, na przestrzeni lat 2005 – 2010 liczba podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy oscylowała w granicach 150, a na koniec 2010 roku zarejestrowanych było 157 takich podmiotów. Ożywiona działalność prowadzona była w rzeźnictwie, tartacznictwie, budownictwie i transporcie samochodowym. Na koniec I półrocza 2017 roku działalność prowadziło 153 przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 159-161, 334-349, 491-494)

²⁸ Wzrost wydatków majątkowych / inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2015 roku w stosunku do lat 2013 i 2014 spowodowany był realizacją w 2015 roku inwestycji pn. „Budowa Nadbużańskiej Szerokopasmowej Sieci Dystrybucyjnej”. Na realizację tego jednego zadania inwestycyjnego wydatkowano 7.698.015,86 zł. Natomiast w 2016 roku realizowane były mniejsze inwestycje, co spowodowało spadek wydatków majątkowych w stosunku do lat poprzednich.

²⁹ Dokument przyjęty uchwałą Nr IX/76/11 Rady Gminy Brańsk z dnia 28 grudnia 2011 r.

W okresie objętym kontrolą, w drodze decyzji Wójta, przedsiębiorcom udzielono trzech ulg podatkowych. W podatku od nieruchomości umorzono 337 zł zaległości podatkowych i odroczone termin zapłaty 16.282 zł, zaś w podatku od środków transportowych – rozłożono na raty 1.000 zł zaległości podatkowych. (dowód: akta kontroli str. 382)

Podejmowane corocznie próby sprzedaży nieruchomości Gminy (budynek byłego ośrodka zdrowia) były bezskuteczne. (dowód: akta kontroli str. 374-375)

Uzyskane na potrzeby kontroli NIK dane³⁰ wskazują, że liczba nowo zarejestrowanych podmiotów w rejestrze REGON w latach 2013 – 2015 utrzymywała się na podobnym poziomie, a wzrost nastąpił w 2016 roku (odpowiednio 17, 18, 17 i 26 podmiotów). Przyrost „netto” przedsiębiorstw (różnica między podmiotami zarejestrowanymi i wyrejestrowanymi) w latach 2013 – 2015 przyjmował wartości dodatnie i nie ulegał znacznym zmianom (+7, +6, +8). Natomiast w 2016 roku wartość wskaźnika wyniosła -1 (dokonano rejestracji jednego podmiotu, wyrejestrowano dwa). W obu przypadkach Urząd nie posiadał informacji nt. przyczyn tych spadków w 2016 roku. (dowód: akta kontroli str. 308-309)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierealizowaniu następujących siedmiu z 11 zadań *Strategii rozwoju Gminy*, przewidzianych w dziale „Przedsiębiorczość”, którego celem strategicznym był rozwój sektora małej i średniej przedsiębiorczości, mimo upływu ponad 16 lat od przyjęcia tego dokumentu³¹: [1] przygotowanie terenów pod przyszłe inwestycje, [2] nawiązanie współpracy z Agencją Promocji i Rozwoju Przedsiębiorczości, [3] stworzenie funduszu pożyczkowego dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, [4] stworzenie Centrum Promocji i Informacji dla osób podejmujących i rozwijających działalność gospodarczą, [5] pozyskiwanie, przerób drewna i produkcja wyrobów z drewna, [6] stworzenie Centrum Kształcenia, [7] nie stworzono Gminnego Centrum Rozwoju, które miało być jednostką odpowiedzialną za uruchomienie inicjatyw wspomagających proces realizacji *Strategii rozwoju Gminy*. Powołanie tej jednostki miało być „jednym z podstawowych warunków zapewniających urzeczywistnienie celów i zadań ustalonych w strategii”, a której powołanie było równoległe jednym z zadań określonych w dziale „Przedsiębiorczość”.

Wójt wyjaśnił m.in., że [1] obecnie Gmina nie posiada na swoim obszarze terenów, które mogłyby zostać bez większych nakładów inwestycyjnych zaadaptowane na strefę przemysłową, a inwestowanie pieniędzy publicznych w tereny, które przez lata mogą stać puste nie jest działaniem gospodarnym, [2] Gmina nie podjęła współpracy z Agencją Promocji i Rozwoju Przedsiębiorczości, ponieważ taka agencja nie funkcjonowała, [odnośnie ww. pkt 3, 6 i 7] termin realizacji tych zadań upłynął w 2010 roku, a ponadto do Gminy nie zgłaszały się podmioty zainteresowane korzystaniem ze wsparcia z funduszu pożyczkowego lub korzystania z usług Centrum Kształcenia lub Gminnego Centrum Rozwoju, [4] Gmina nie utworzyła Centrum Promocji i Informacji, ponieważ pracownicy Urzędu służyć pomocą i informacją dla osób podejmujących i rozwijających działalność gospodarczą, [5] Gmina nie prowadzi działań w zakresie pozyskania, przerobu drewna i produkcji wyrobów z drewna przez lokalnych przedsiębiorców. Na terenie gminy funkcjonują dwa tartaki, której prowadzą działalność w tym zakresie, a Gmina pozyskuje drewno z własnych działek oraz zakupuje od prywatnych przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 76-77, 367-373, 376-377, 402-490)

Mimo upływu terminu na realizację poszczególnych zadań przewidzianych w dziale „Przedsiębiorczość” *Strategii rozwoju Gminy*, Gmina nie prowadziła analizy ani nie podejmowała działań w celu zmiany lub aktualizacji jej zapisów.

Ocena częściowa

Gmina nie dysponowała danymi na temat efektów działań w zakresie wspierania przedsiębiorczości. Z 11 zadań z działu „Przedsiębiorczość” *Strategii rozwoju Gminy* (przyjętej 28 lutego 2001 r. i obowiązującej w toku kontroli), w latach 2014 – 2017 (do 31 maja) zrealizowano częściowo cztery zadania. Incydentalny charakter prowadzonych

³⁰ Dane na koniec lat 2013 – 2016.

³¹ Do zakończenia kontroli nie upłynął termin realizacji jednego z tych zadań, przygotowanie terenów pod przyszłe inwestycje, które przewidziano na lata 2001 – 2020.

przez Gminę działań służących wsparciu / rozwojowi przedsiębiorczości wskazuje, że Urząd nie traktował priorytetowo celu strategicznego „rozwój sektora małej i średniej przedsiębiorczości” w dziale „Przedsiębiorczość” Strategii rozwoju Gminy.

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 Kontroli³², wnosi o dokonanie analizy dotychczasowych działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości i uwzględnienie wniosków z niej wypływających w dokumentach strategicznych na kolejne lata.

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

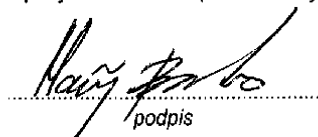
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

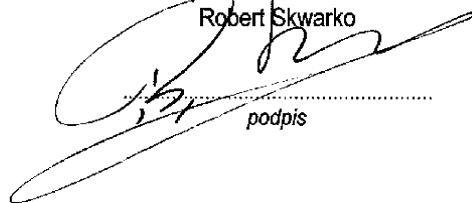
Białystok, dnia 21 lipca 2017 r.

Kontroler
Maciej Brzosko
specjalista kontroli państwowej



podpis

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



podpis

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.