



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.008.01.2017

P/17/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/004 – Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badaniami kontrolnymi objęte zostały również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2014 r. w przypadkach, gdy miały związek z przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	Marzena Baradziej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/53/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim, ul. Głogowskiego 3/5, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Górczyński, Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego (dalej również: Prezydent) od 4 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3) Poprzednio Prezydentem Miasta był Jarosław Wilczyński.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Miasto Ostrowiec Świętokrzyski tworzyło warunki dla rozwoju przedsiębiorczości. Korzystając ze zróżnicowanych narzędzi wspierających rozwój gospodarczy i realizując inwestycje poprawiające infrastrukturę, uzyskiwało znaczące efekty tych działań. Podstawowym dokumentem strategicznym Miasta jest Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski (dalej: Strategia Rozwoju), określająca cele strategiczne i operacyjne w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. W Urzędzie wyznaczono stanowiska i osoby odpowiedzialne za zadania związane z obsługą przedsiębiorców. Prezydent Miasta korzystał z doradztwa powołanej przez siebie Rady Inicjatyw Gospodarczych. W Gminie funkcjonuje Inkubator Przedsiębiorczości a inkubowane przedsiębiorstwa pozostawały pod opieką wykwalifikowanych konsultantów i były uprawnione do ulgowych stawek czynszu i usług świadczonych przez Inkubator. Podstrefa Ostrowiec Świętokrzyski Specjalnej Strefy Ekonomicznej Starachowice obejmuje obszar 95,0194 ha (tj. 2,05% powierzchni Gminy) i jest zagospodarowana w 69,83%. Gmina współpracowała w ramach porozumienia sześciu samorządów pn. Trójmiasto nad Kamienną. Przyjazna polityka fiskalna, przedsięwzięcia inwestycyjne i remontowe, uzbrajanie i pozyskiwanie terenów inwestycyjnych, system zachęt dla potencjalnych inwestorów, zaangażowanie mieszkańców w decydowanie o kierunkach rozwoju, pozytywnie wpływały na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Miasta.

W ocenie NIK działania w sferze edukacji wspierające przedsiębiorcze postawy młodzieży, tj. zajęcia zawodoznawcze i warsztaty kompetencji psychospołecznych dla uczniów szkół gimnazjalnych, a także finansowanie przez Gminę certyfikowanych egzaminów z języków obcych, stanowią dobrą praktykę.

¹ 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.

Przyjęty system monitorowania realizacji Strategii Rozwoju wymaga, w ocenie NIK, aktualizacji, bowiem część działań monitorujących odbywała się niezgodnie z przyjętymi w tym dokumencie zasadami i trybem. Powołany do monitoringu Komitet Monitorujący dokonywał pomiaru wskaźników rezultatu, jednak dotychczas nie dokonano analizy efektów realizacji Strategii i nie dokonywano oceny zagrożeń w osiąganiu zaplanowanych wskaźników i celów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki wspierania przedsiębiorczości

Opis stanu
faktycznego

Ostrowiec Świętokrzyski jest gminą miejską o powierzchni 46 km². Na dzień 31 maja 2017 r. Miasto liczyło 68.154 mieszkańców i było drugim pod względem potencjału społeczno-gospodarczego ośrodkiem w województwie świętokrzyskim. Dominują tereny mieszkaniowe, przemysłowe, inne zabudowane i rekreacyjne (38%), użytki rolne (36%), lasy (11%). (dowód: akta kontroli, str. 705)

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane ze wspieraniem rozwoju gospodarczego, zgodnie z regulaminem organizacyjnym należały do właściwości Wydziału Planowania i Rozwoju Urzędu. Były to m.in. koordynacja działań związanych z realizacją celów i działań określonych w Strategii Rozwoju, zadania związane z obsługą potencjalnych inwestorów, prowadzeniem aktywnej promocji gospodarczej Gminy, kontaktem z lokalnym środowiskiem przedsiębiorców, pomocą w nawiązywaniu współpracy gospodarczej, opracowaniem analiz i przygotowywaniem materiałów do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Od 23 marca 2015 r. Prezydent Miasta utworzył² samodzielne stanowisko głównego specjalisty ds. obsługi inwestorów w Biurze Prezydenta. Utworzenie ww. stanowiska nie znalazło odzwierciedlenia w regulaminie organizacyjnym Urzędu ani w zakresie czynności pracownika. Z informacji Kierownika Biura Prezydenta Miasta wynika, że otrzymany uprzednio w Wydziale Rozwoju i Promocji Gospodarczej zakres czynności nie uległ zmianie. Wśród zadań w ww. zakresie czynności z dnia 1 kwietnia 2011 r. wskazano m.in. obsługę potencjalnych inwestorów w zakresie ofert inwestycyjnych i możliwości kooperacyjnych gospodarki miasta, prowadzenie aktywnej promocji gospodarczej miasta, bieżący kontakt z lokalnym środowiskiem przedsiębiorców, inicjowanie i pomoc w nawiązywaniu współpracy gospodarczej pomiędzy jego przedstawicielami a potencjalnymi partnerami zagranicznymi. (dowód: akta kontroli, str. 9, 199-202)

Anna Niedbała, Sekretarz Miasta wyjaśniła, że ówczesny Kierownik Biura Prezydenta przeoczyła obowiązek określenia zakresu czynności dla ww. pracownika i wskazania osoby zastępującej go w okresie absencji. Kwestia ta zostanie uregulowana niezwłocznie po powrocie pracownika z urlopu. Zostaną także dokonane stosowne zmiany w Regulaminie Organizacyjnym. (dowód: akta kontroli, str. 746-747)

1.2. Zagadnienie wspierania przedsiębiorczości nie zostało ujęte wprost w zakresach działania merytorycznych komisji Rady Miasta, jednak temat ten, jak wyjaśniła Irena Renduda-Dudek, Przewodnicząca Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, *poruszała Komisja Strategii i Rozwoju Miasta oraz Komisja Budżetu – na etapie opiniowania projektów uchwał dotyczących m.in. stawek podatkowych, budżetu Gminy, nabywania gruntów, przyjmowania programu pomocy przedsiębiorcom*. (dowód: akta kontroli, str. 197-198)

W Urzędzie nie opracowano formalnego dokumentu regulującego schemat obsługi inwestora. Naczelnik Wydziału Planowania i Rozwoju wyjaśnił: *trudno jest określić jakiej konkretnie pomocy będzie potrzebował dany przedsiębiorca. Może się ona bardzo różnić i zależeć od wielu czynników (...). Z uwagi zatem na tak skomplikowaną materię rzeczy jaką jest pomoc inwestorom (...), praktycznie niemożliwe staje się sformalizowanie procedur według których należałoby postępować. Z drugiej strony, to również samym przedsiębiorcom zależy na mniej sformalizowanym charakterze pomocy, gdyż twierdzą, że*

² Pismem znak Or.220.1530.2015 z dnia 23 marca 2015 r.

nadmierna biurokracja (...) nie pozwala im na szybszy rozwój. (dowód: akta kontroli, str. 723)

Z informacji publikowanych na stronach internetowych oraz wyjaśnień Naczelnika Wydziału Planowania i Rozwoju wynika, że inwestorzy mogą korzystać z pomocy oferowanej przez specjalistę ds. obsługi inwestorów, wyznaczonego do wspierania i rozwoju biznesu na terenie Miasta. Dzięki stałej współpracy z Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. (dalej: PAIIIZ) pracownik ten zapoznał się z procesem obsługi inwestora zagranicznego, funkcjonowaniem baz ofert inwestycyjnych, zasadami współpracy z innymi centrami obsługi inwestorów czy standardami obsługi inwestora. (dowód: akta kontroli, str. 723-725)

Oferowane wsparcie mogło obejmować działania:

- organizacyjne i promocyjne (np. wskazanie lokalizacji; możliwości finansowania inwestycji ze środków zewnętrznych; pomoc w sprawach związanych ze specjalną strefą ekonomiczną; inicjowanie i koordynowanie procesu inwestycyjnego; pomoc przy nabyciu nieruchomości, w uzyskaniu zezwoleń i dokumentów; decyzji administracyjnych, w uzgodnieniach i negocjacjach z gestorami sieci; instytucjami i urzędami; wskazanie potencjalnych wykonawców i firm budowlanych z terenu miasta i okolic; kojarzenie z lokalnymi poddostawcami, podwykonawcami, projektantami, firmami wykonawczymi; promocja inwestycji; pomoc w aplikowaniu do programu pomocowego; w zakresie pozyskania kadry pracowników; pomoc w bieżącym działaniu po zakończeniu realizacji inwestycji);
- finansowe (np. zwolnienie z podatku od nieruchomości; z podatku dochodowego CIT poprzez włączanie terenów inwestycyjnych do Podstrefy Ostrowiec Świętokrzyski);
- infrastrukturalne (budowa, rozbudowa infrastruktury technicznej, sieci uzbrojenia; przygotowywanie terenów inwestycyjnych; budowa i modernizacja dróg lokalnych; rozbudowa infrastruktury okołobiznesowej i społecznej. (dowód: akta kontroli, str. 725-726)

W latach 2014-2015 (do 16 października), przy Prezydencie Miasta funkcjonowała Ostrowiecka Rada Gospodarcza³. W związku z upływem kadencji Rady, Prezydent powołał nowy, nieformalny organ doradczy i konsultacyjny, tj. Radę Inicjatyw Gospodarczych⁴. Przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia pierwszego z tych organów⁵ był m.in. postulat zróżnicowania stawek podatków od nieruchomości dla przedsiębiorców. Poruszano także problem niedostosowania kierunków kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy oraz konieczność wypracowania nowego modelu współpracy Gminy z przedsiębiorcami. Było to jedyne spotkanie w kontrolowanym okresie. W listopadzie 2015 r. odbyło się pierwsze spotkanie Rady Inicjatyw Gospodarczych, podczas którego omawiano temat podatków lokalnych na 2016 r., założenia do projektu budżetu Miasta oraz projektu zwolnień z podatku od nieruchomości jako regionalnej pomocy inwestycyjnej. Kolejne spotkanie, zaplanowane na miesiąc luty 2016 r. nie odbyło się. (dowód: akta kontroli, str. 203-212)

Prezydent poinformował m.in., że *spotkania takie, w niesformalizowanym charakterze odbywają się bardzo często z udziałem pojedynczych przedsiębiorstw lub kilku podmiotów i dotyczą spraw bieżących poruszanych przez zainteresowane strony. (...) w skład Rady zostały powołane osoby zarządzające dużymi podmiotami gospodarczymi i nie zawsze mają one czas na sformalizowane spotkania.* (dowód: akta kontroli, str. 755)

1.3. W okresie objętym kontrolą, działania związane ze wspieraniem przedsiębiorczości w Gminie określały: Strategia Rozwoju przyjęta 30 maja 2008 r.; Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego na lata 2016-2023⁶ oraz umowa z dnia 27

³ Powołana zarządzeniem nr III/413/2011 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie powołania Ostrowieckiej Rady Gospodarczej.

⁴ W jej skład weszło dziewięciu przedstawicieli firm, instytucji i stowarzyszeń: Cech Rzemieślników i Przedsiębiorców, Stowarzyszenie Samorządność i Przedsiębiorczość, Świętokrzyska Izba Gospodarcza, Delko Otto Sp. z o.o., PPHU Publina Sp. J. Lichota&Lichota, BC-LDS Bobkiewicz, Cholewiński Sp. j., PUH Signal oraz Prezes Zarządu SSE „Starachowice”.

⁵ W dniu 3 marca 2015 r.

⁶ Program rewitalizacji jest zbieżny z priorytetem inwestycyjnym 3a promowanie przedsiębiorczości RPOWŚ na lata 2014-2020, 8i dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych

stycznia 2014 r. z sześcioma samorządami w ramach porozumienia pn. Trójmiasto nad Kamienną (TnK).

Strategia Rozwoju przyjęta 30 maja 2008 r. została zaktualizowana 6 listopada 2014 r.⁷ i obejmuje lata 2014-2020. Dokument ten zawiera część diagnostyczną, prezentującą dane dotyczące m.in. sytuacji demograficznej, rynku pracy, liczby podmiotów gospodarczych, dochodów i wydatków Gminy. Analiza danych statystycznych pozwoliła na zdiagnozowanie problemów w czterech obszarach funkcjonowania Miasta: *Środowisko przyrodnicze i kulturowe, Gospodarka miasta i infrastruktura techniczna, Sfera społeczna oraz Zarządzanie gminą*. W wyniku analizy SWOT określono kluczowe problemy oraz cele strategiczne i operacyjne oraz zaproponowano konkretne działania służące ich realizacji. Pięć celów strategicznych dotyczyło obszarów związanych ze wsparciem przedsiębiorczości⁸. Dla ich realizacji zaprogramowano następujące cele operacyjne oraz zadania służące ich realizacji:

- II.1.1. *przyrost liczby inwestycji przemysłowych, zwłaszcza odpowiadających priorytetom Strategii Europa 2020* (działania: przygotowanie niezbędnej rezerwy uzbrojonych terenów inwestycyjnych na potrzeby inwestorów, prowadzenie aktywnej promocji gospodarczej i kompleksowej obsługi inwestorów);
- II.1.2. *osiągnięcie znaczącego przyrostu liczby trwałych miejsc pracy* (działania: zachęcanie inwestorów do lokalizowania nowych przedsięwzięć gospodarczych na terenie Miasta, wprowadzenie systemu zachęt dla przedsiębiorców sprzyjających tworzeniu nowych miejsc pracy, rozwinięcie zróżnicowanego pod względem kierunków kształcenia i gwarantującego wysoką jakość systemu szkolenia zawodowego, wsparcie samorządu w pozyskiwaniu kadr dla gospodarki, prowadzenie Centrum Przedsiębiorczości i Aktywizacji Zawodowej (dalej: CPIAZ), w tym Inkubatora Przedsiębiorczości jako wsparcie rozwoju przedsiębiorczości na terenie Miasta);
- II.1.4. *zwiększenie stopnia zróżnicowania branżowego oraz innowacyjności gospodarki miasta przy równoczesnym zachowaniu branż tradycyjnych, przez tworzenie sprzyjających warunków dla przedsiębiorczości, w tym przede wszystkim sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz powiązanie jej z sektorem Badania i Rozwój (dalej: B+R),* (działania: wykorzystanie wybudowanej infrastruktury dla technologii informacyjnych i komunikacyjnych (dalej: ICT) dla przyciągnięcia inwestycji opierających się na technologiach ICT oraz do rozwoju e-usług, tworzenie warunków do powstania na terenie Miasta podmiotów gospodarczych zróżnicowanych branżowo, do rozwoju szeroko rozumianych innowacji oraz do owocnej współpracy sektora przedsiębiorstw z sektorem B+R, wsparcie dla branż tradycyjnych w sytuacjach kryzysowych i związanych ze szkodzącymi ich interesom nielegalnymi działaniami na rynku oraz udostępnianie przez Gminę podmiotom gospodarczym, osobom fizycznym, rolnikom powierzchni niezbędnej do prowadzenia działalności produkcyjnej, handlowej i usługowej i/lub promocji lokalnych produktów, w tym produktów rolno-spożywczych - zadanie zostało zmodyfikowane przy aktualizacji Strategii w 2016 r.);
- II.2.1. *zwiększenie odsetka powierzchni miasta objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego – harmonijny rozwój i ład przestrzenny* (działanie: planowanie przestrzennego zagospodarowania Miasta zapewniające jego zrównoważony, trwały rozwój);

zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, 8iii – praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw oraz 10iv - lepsze dopasowywanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy.

⁷ Uchwałą Rady Miasta nr LXIV/161/2014.

⁸ Tj.: Wzrost udziału inwestycji przemysłowych i zwiększenie stopnia zróżnicowania branżowego w gospodarce miasta przy równoczesnej jej orientacji na priorytety określone w Strategii Europa 2020; Zwiększenie dostępności i poprawa stanu infrastruktury służącej zrównoważonemu rozwojowi miasta oraz aktywizacja obszarów zdegradowanych i niezagospodarowanych, Ograniczenie skali niekorzystnych zjawisk społecznych występujących na terenie miasta, Poprawa stanu zdrowia, jakości życia, konkurencyjności i adaptacyjności na rynku pracy oraz stopnia integracji społecznej mieszkańców, Poprawa konkurencyjności miasta oraz oddziaływania promocyjnego poprzez kulturę, edukację, sport, rekreację i ich bazę materialną.

- II.2.2. *utrzymanie co najmniej dotychczasowego poziomu wydatkowania środków finansowych na budowę, przebudowę i remonty dróg i infrastruktury technicznej, w tym sieciowej* (działanie: realizacja zgodnie z budżetem i wieloletnią prognozą finansową pilnych inwestycji drogowych, infrastrukturalnych i kubaturowych, bieżące remontowanie i utrzymywanie dróg oraz infrastruktury technicznej w należytym stanie);
- II.2.3. *zwiększenie zaangażowania samorządu i objęcie stosowną interwencją publiczną obszarów problemowych, zdegradowanych i niezagospodarowanych* (działanie: realizacja przestrzeni, jej zabudowy oraz infrastruktury technicznej i społecznej na wyodrębnionych obszarach poprzez realizację programu rewitalizacji miasta);
- II.2.4. *efektywno wykorzystanie specyficznych terytorialnie potencjałów rozwojowych miasta oraz współtworzonego z nim Obszaru Strategicznej Interwencji* (dalej: OSI) obejmującego powiaty: ostrowiecki, starachowicki i skarżyski wraz z ich miastami – siedzibami i budowa zdolności do przyciągania zewnętrznych zasobów dla kreowania wzrostu oraz zatrudnienia na OSI (działania: stworzenie podstaw do bardziej racjonalnego i efektywnego zarządzania polityką rozwoju na OSI oraz koordynacji i efektywności działań publicznych na tym obszarze dla osiągnięcia założonych celów OSI, realizacja projektów gospodarczych i społecznych na terenie Miasta przyczyniających się do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej – wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w mieście i na całym OSI);
- III.1.1. *zmniejszenie bezrobocia* (działania: tworzenie warunków do powstawania nowych inwestycji i przedsiębiorstw w mieście, pomoc w miarę możliwości prawnych i finansowych przedsiębiorcom mającym problemy rynkowe, skłaniające ich do podjęcia decyzji o zwolnieniach pracowników w celu utrzymania miejsc pracy, sprzyjanie samozatrudnieniu, przekwalifikowaniu oraz mobilności prozatrudnieniowej mieszkańców, upowszechnienie i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej);
- III.1.2. *zahamowanie spadkowego trendu liczby mieszkańców miasta* (działania: odpowiednia polityka prorodzinna, konsekwentna realizacja przyjętej polityki rozwoju gospodarczego Miasta przez władze samorządowe, dalsza poprawa warunków życia i rozwoju osobowego mieszkańców - poziom i dostępność usług publicznych);
- III.2.1. *poprawa warunków życia i sytuacji materialnej mieszkańców zdegradowanych obszarów miasta poprzez ich zaktywizowanie i wykorzystanie potencjału rozwojowego* (działanie: opracowanie i realizacja programu rewitalizacji obejmującego problemowe obszary Miasta);
- III.2.4. *wzrost odsetka dzieci i młodzieży objętej doradztwem w zakresie wyboru ścieżki kariery zawodowej i dalszej edukacji oraz korzystającej z technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK, ang. ICT) i przygotowanej do wejścia na rynek pracy* (działanie: zróżnicowanie oferty kierunków kształcenia w szkołach zawodowych oraz podniesienie poziomu umiejętności praktycznych ich absolwentów, uruchomienie profesjonalnego systemu doradztwa zawodowego oraz planowania kariery w placówkach oświatowych, poprawa poziomu wiedzy uczniów gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych, z zakresu przedsiębiorczości oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych, nauk matematyczno-przyrodniczych i języków obcych);
- IV.2.1. *poprawa konkurencyjności inwestycyjnej i osadniczej miasta* (działania: opracowanie i wdrożenie planu budowy potencjału konkurencyjności Miasta, podjęcie formalnej współpracy międzysamorządowej inicjującej wspólne działania sygnatariuszy w celu doprowadzenia do szybszej poprawy standardu i znaczenia głównych dróg i linii kolejowych, stanowiących połączenia komunikacyjne Miasta z metropolitalnymi, regionalnymi i subregionalnymi ośrodkami miejskimi w kraju oraz Transeuropejską Siecią Transportową (TENT). (dowód: akta kontroli, str. 26-51, 834)

Uchwałą Rady Miasta z dnia 28 grudnia 2016 r. przyjęto Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego na lata 2016-2023 (dalej: LPR)⁹. Poprzedziła go

⁹ Program rewitalizacji jest zbieżny z priorytetem inwestycyjnym 3a promowanie przedsiębiorczości RPOWŚ na lata 2014-2020, 8i dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, 8iii – praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw oraz 10iv - lepsze dopasowywanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy.

diagnoza czynników i zjawisk kryzysowych oraz zjawisk gospodarczych w oparciu o aktualne dane statystyczne. Prace nad przygotowaniem programu poprzedzono współpracą z interesariuszami. Zaproszenia do udziału w konsultacjach skierowano m.in. do przedsiębiorców. Przeprowadzono również dwa badania ankietowe wśród mieszkańców. (dowód: akta kontroli, str. 68-85, 834)

W LPR określono cztery cele, z których trzy (tj. *Poprawa stanu infrastruktury technicznej i estetyki przestrzeni publicznej, Rozwój aktywności społeczno-gospodarczej, Rozwój oraz zwiększenie infrastruktury oraz oferty edukacyjnej, kulturalnej, rekreacyjno-sportowej*) dotyczyły rozwoju gospodarczego.

Od października 2014 r. w Gminie obowiązywała umowa dotycząca realizacji zadań z zakresu rozwoju gospodarczego zawarta w ramach porozumienia¹⁰ TnK, sześciu samorządów¹¹ w celu przeciwdziałania utracie dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych. Umowa współpracy reguluje kwestie podejmowania działań na rzecz rozwoju przez realizację projektów współfinansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014 - 2020 (RPOWŚ) w ramach Kopert Finansowych dla Obszaru Strategicznej Interwencji (OSI). Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego przyjęła 16 września 2016 r. Zintegrowaną strategię dla obszarów funkcjonalnych miast tracących funkcje gospodarcze (w ramach zawartego porozumienia TnK). Sformułowano tam dwa cele strategiczne odnoszące się do kwestii przedsiębiorczości, tj.: pobudzenie rozwoju lokalnej gospodarki (priorytety: przedsiębiorczość mieszkańców, firmy, tereny inwestycyjne, wykorzystanie turystyki) oraz dostosowanie kwalifikacji mieszkańców do potrzeb rynku pracy (priorytety: monitoring rynku pracy, kształcenie ogólne, doradztwo zawodowe, edukacja zawodowa, edukacja ustawiczna). Sformułowane cele i wypracowane wskaźniki poprzedziła obszerna diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczo-przestrzennej obszaru funkcjonalnego TnK. Podmiotem odpowiedzialnym za monitoring realizacji tej strategii jest powiat ostrowiecki. (dowód: akta kontroli, str. 52-67, 834)

Ostrowiec Świętokrzyski jest także jednym z miast wymienionych w Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020 jako miasto tracące swoje dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze w stopniu wysokim lub bardzo wysokim. W strategii tej zwrócono uwagę m.in. na obszar rozwoju branż perspektywicznych i tworzenia sprzyjających warunków dla przedsiębiorczości, w tym przede wszystkim dla sektora MŚP. (dowód: akta kontroli, str. 834)

1.4. Do czasu zakończenia kontroli, w Gminie obowiązywały łącznie 23 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP). Według stanu na 27 lipca 2017 r., aktualnymi MPZP pokryte jest 19% powierzchni Gminy. W kontrolowanym okresie uchwalono trzy MPZP, dokonano zmian w trzech MPZP oraz korekty oczywistej omyłki w jednym z ww. planów. W MPZP uwzględniono tereny pod działalność gospodarczą, które stanowią 25% łącznego obszaru objętego MPZP. Są to tereny zabudowy usługowej, tereny rozmieszczenia obiektów produkcyjnych, handlowych, składów i magazynów. Plan i jego zmiany, wraz z linkami do uchwał Rady Miasta i informacją w formie graficznej został umieszczony na stronie internetowej Urzędu. Poszczególne uchwały Rady Miasta zostały także opublikowane w BIP. (dowód: akta kontroli, str. 86)

1.5. Gmina Ostrowiec Świętokrzyski jest założycielem i jedynym współnikiem ARL Sp. z o.o., instytucji non-profit, której głównym celem działania są wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do ożywiania społeczno-gospodarczego lokalnego rynku oraz tworzenie sprzyjających warunków do powstawania na nim nowych podmiotów gospodarczych¹².

¹⁰ W dniu 27 stycznia 2014 r.

¹¹ Powiaty: ostrowiecki, starachowicki i skarżyski oraz gminy: Ostrowiec Świętokrzyski, Starachowice i Skarżysko-Kamienna.

¹² Spółka obsługuje także podmioty już istniejące, a także jednostki samorządu terytorialnego i inne organizacje. Zadaniem spółki jest także aktywizowanie i wspieranie przedsiębiorczości ze szczególnym uwzględnieniem sektora małych i średnich przedsiębiorstw społecznych. Działania obejmują m.in. doradztwo inwestycyjne i finansowe, organizację szkoleń zawodowych, konferencji gospodarczych i kampanii reklamowych, poszukiwanie partnerów handlowych dla lokalnych

1.6. Problem niedostosowania kształcenia zawodowego do potrzeb przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Miasta został uwzględniony w Strategii Rozwoju. W obszarze II.1.2. w celu osiągnięcia znacznego przyrostu liczby trwałych miejsc pracy, jako działanie zaproponowano m.in. rozwinięcie zróżnicowanego pod względem kierunków kształcenia i gwarantującego wysoką jakość systemu szkolenia zawodowego. W obszarze III.2.4. w celu zwiększenia odsetka dzieci i młodzieży objętej doradztwem w zakresie wyboru ścieżki kariery zawodowej i dalszej edukacji oraz korzystającej z TIK i przygotowanej do wejścia na rynek pracy, zaproponowano zróżnicowanie oferty kierunków kształcenia w szkołach zawodowych oraz podniesienie poziomu umiejętności praktycznych ich absolwentów, uruchomienie profesjonalnego systemu doradztwa zawodowego oraz planowania kariery w placówkach oświatowych, poprawę poziomu wiedzy uczniów gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych, z zakresu przedsiębiorczości oraz TIK, nauk matematyczno-przyrodniczych i języków obcych. Efekty realizowanych działań zostały opisane w dalszej części wystąpienia. (dowód: akta kontroli, str. 29-51, 832)

Na terenie Miasta w 2015 r. funkcjonowały 24 placówki kształcenia zawodowego, w tym: siedem, realizujących kształcenie na poziomie zasadniczym (w tym dwie dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi), osiem techników (w tym jedno niepubliczne i trzy uzupełniające dla dorosłych) oraz dziewięć szkół policealnych (w tym dwie dla młodzieży i siedem dla dorosłych). Sieć placówek zawodowych uzupełniały ponadto: Szkoła Specjalna Przysposabiająca do Pracy w Zespole Szkół Specjalnych, Centrum Kształcenia Ustawicznego, dla którego Gmina jest organem prowadzącym, ośrodki doskonalenia i doskonalenia zawodowego, niepubliczne placówki kształcenia ustawicznego i praktycznego. (dowód: akta kontroli, str. 832)

1.7. Do czasu zakończenia kontroli Gmina dysponowała następującą infrastrukturą: siecią drogową obejmującą 5,9 km dróg krajowych (DK 9); 8,3 km wojewódzkich (DW 751, 754, 755); 39 km dróg powiatowych; 113,9 km dróg gminnych, a także transportem kolejowym prowadzonym w oparciu o linię kolejową nr 25 łączącą Łódź Kaliską z Dębicą. W 2015 r. zakończyły się prace realizowane w ramach zadania inwestycyjnego „Modernizacja linii kolejowej nr 25 na odcinku Skarżysko-Kamienna – Ocice”. Gmina dysponowała także własną autobusową komunikacją zbiorową, obejmującą 12 linii podstawowych Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji Spółka z o.o. Gminy Ostrowiec Świętokrzyski. Komunikację obsługiwali także prywatni przewoźnicy.

Długość rozdzielczej czynnej sieci wodociągowej wynosiła w 2016 roku 256,09 km, a z sieci wodociągowej korzystało 99,7% mieszkańców. Długość czynnej sieci kanalizacyjnej w 2016 roku wynosiła 179,86 km i korzystało z niej 96,13% mieszkańców. Na terenie Ostrowca Świętokrzyskiego funkcjonuje oczyszczalnia ścieków typu mechaniczno-biologicznego, z której w 2016 roku korzystało 99,87% mieszkańców. Usługi z zakresu dostarczania ciepła realizowała Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o.o., posiadająca dwa źródła ciepła o łącznej zainstalowanej mocy 155,9 MW. Na terenie Miasta funkcjonowały dwa systemy sieci doprowadzających gaz do odbiorców: średnioprężny (30%) i niskoprężny (70%). Sieć gazową w 2015¹³ roku tworzyło ponad 154,1 km czynnej sieci ogółem, w tym 12,9 km sieci przesyłowej i 141,2 km sieci rozdzielczej. W 2015 roku dostęp do gazu z sieci posiadało 79,6% mieszkańców.

Centralnym punktem zasilania Miasta jest stacja systemowa zlokalizowana w rejonie Celsa Huta Ostrowiec Sp. z o.o. Na terenie Miasta zlokalizowane są także trzy stacje transformatorowo-rozdzielcze, z których jedna jest źródłem zasilania odbiorców przemysłowych zlokalizowanych w południowej jego części.

Gmina świadczy także usługi dostępu do sieci Internet bez pobierania opłat za pośrednictwem 15 hot-spotów zlokalizowanych w 10 placówkach oświatowych, w Urzędzie, CPIAZ i innych instytucjach. Infrastruktura telekomunikacyjna (miejska sieć światłowodowa, tj. 47 kabli światłowodowych i 16 hot-spotów) jest własnością Gminy. Sieć i 15 hot-spotów

przedsiębiorców i firm, tłumaczenia, przygotowywanie i realizacja strategii rozwoju, przygotowywanie wniosków o dofinansowanie w ramach programów Unii Europejskiej.

¹³ Brak danych za 2016 r. – wykorzystano dostępne dane z Banku danych lokalnych (dalej: BDL) za 2015 r.

wykonano w ramach projektu z RPOWŚ na lata 2007-2013. (dowód: akta kontroli, str. 213-214)

1.8. Na dzień 30 czerwca 2017 r. Gmina dysponowała terenami inwestycyjnymi o łącznej powierzchni 27,7 ha, z czego 23 ha były dostępne dla potencjalnych inwestorów. Dwie nieruchomości inwestycyjne, o łącznej powierzchni 4,6997 ha, położone na terenie nieobjętym obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego, wykazane w ewidencji gruntów jako użytki rolne, nie mogą zostać aktualnie udostępnione przedsiębiorcom, gdyż zgodnie z ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁴, nabywcą takiej nieruchomości może być rolnik indywidualny lub osoba deklarująca prowadzenie działalności rolniczej. Nieruchomości te pozostają w obszarze Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice”. Jedna z nich została włączona w jej obszar w 2009 r., a o włączenie drugiej gmina Ostrowiec Świętokrzyski wnioskowała w 2015 r., przed zmianą ww. ustawy. Dane o wolnych do zagospodarowania terenach, halach produkcyjnych ze szczegółowym ich opisem prezentowano na stronach internetowych Urzędu w zakładce *Dla Inwestora*. (dowód: akta kontroli, str. 215-225, 706-707)

Od 2016 r. Gmina realizuje projekt, którego celem jest utworzenie nowych terenów i zapewnienie lepszych warunków do rozwoju przedsiębiorczości¹⁵. Okres realizacji tego projektu obejmuje lata 2016-2018¹⁶, jego ogólna wartość stanowi kwotę 12.203 tys. zł, z tego dofinansowanie ze środków pochodzących z RPOWŚ wynosi 4.730 tys. zł. Efektem ma być 11,8 ha kompleksowo uzbrojonych terenów, odpowiadających potrzebom potencjalnych inwestorów z sektora MŚP. Przewidywany w harmonogramie termin sprzedaży i dzierżawy ww. terenów na cele działalności gospodarczej określono na lata 2018-2020. Analiza postępu realizacji tego projektu (obecnie trwają procedury przetargowe na opracowanie dokumentacji projektowej dla tego zadania) wskazuje na opóźnienie w jego realizacji. (dowód: akta kontroli, str. 226-264)

1.9. W kontrolowanym okresie Gmina zrealizowała inwestycje i remonty służące poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej, takie jak m.in. *Utworzenie i udostępnienie terenów inwestycyjnych w Ostrowcu Świętokrzyskim – etap I* oraz *Budowa targowiska w Ostrowcu Świętokrzyskim pn. „Mój Rynek” wraz z budową wiaty handlowej na potrzeby promocji i sprzedaży lokalnych produktów*. (dowód: akta kontroli, str. 270-272)

1.10. Gmina podejmowała działania w celu pozyskania gruntów pod zagospodarowanie inwestycyjne od prywatnych właścicieli terenów. W latach 2014-2016 nabyła 71 działek o łącznej powierzchni 55,2 ha w rejonach ulic Samsonowicza, Rudzkiej, Bałtowskiej, Dębowej i Skośnej. Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w dniu 12 czerwca i 21 lipca 2017 r. podjęła uchwały w sprawie wyrażenia zgody na nabycie kolejnych siedmiu działek o łącznej powierzchni 1,7 ha położonych w rejonie ulic Samsonowicza, Rudzkiej i al. 3 Maja. (dowód: akta kontroli, str. 273-277)

1.11. W latach 2014-2016 Gmina udzielała pomocy publicznej dla przedsiębiorców inwestujących na terenie Miasta w latach 2007-2013 na podstawie uchwały Rady Miasta z dnia 5 października 2007 r.¹⁷ Ulga przysługiwała przedsiębiorcy, realizującemu nową inwestycję i tworzącemu nowe miejsca pracy w mieście. W zależności od wartości inwestycji, wielkości przedsiębiorstwa i liczby utworzonych miejsc pracy, zwolnienie przysługiwało na okres od dwóch do czterech lat. Program przewidywał następujące warunki uzyskania ulgi:

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 2052, ze zm.

¹⁵ 15 lipca 2016 r. została podpisana pre-umowa dotycząca realizacji projektu pod nazwą *Utworzenie i udostępnienie terenów inwestycyjnych w Ostrowcu Świętokrzyskim – etap I*.

¹⁶ W dniu 28 czerwca 2017 r. Prezydent Miasta wystąpił do Dyrektora Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego z prośbą o wydłużenie okresu na przygotowanie dokumentacji do II etapu konkursu do 30 września 2018 r. oraz wydłużenie okresu zakończenia realizacji projektu do 31 października 2019 r.

¹⁷ Nr XV/192/2007 w sprawie przyjęcia Programu pomocy przedsiębiorcom inwestującym na terenie miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w latach 2007-2013.

- mikroprzedsiębiorstwo, zatrudniające nie więcej niż pięciu pracowników dokona inwestycji na terenie Miasta o wartości co najmniej 15.000 zł i utrzyma ją przez trzy lata od momentu jej zakończenia;
- mały przedsiębiorca dokona inwestycji o wartości co najmniej 30.000 zł i utworzy co najmniej dwa miejsca pracy z nią związane lub co najmniej 45.000 zł i cztery miejsca pracy z nią związane lub 90.000 zł i utworzy co najmniej 10 miejsc pracy oraz utrzyma inwestycję, a także zatrudnienie przez okres trzech lat od momentu jej zakończenia;
- średni przedsiębiorca dokona inwestycji o wartości co najmniej 450.000 zł i utworzy co najmniej 15 miejsc pracy z nią związanych lub co najmniej 900.000 zł i 25 miejsc pracy oraz utrzyma inwestycję i zatrudnienie przez okres trzech lat od momentu jej zakończenia. (dowód: akta kontroli, str. 834)

Uchwałą Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 27 listopada 2015 r.¹⁸ wprowadzono program pomocowy dla przedsiębiorców produkcyjnych, realizujących nowe inwestycje i tworzących nowe miejsca pracy w mieście. W przyjętej uchwale uregulowano kwestie uzyskania zwolnienia z podatku od nieruchomości na grunty, budynki i budowle lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej stanowiące inwestycje początkowe, będące w posiadaniu podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie miasta, którzy spełniają warunki określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa narodowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną¹⁹. Sformułowano następujące warunki uzyskania ulgi:

- dla mikroprzedsiębiorców: inwestycja o wartości początkowej co najmniej 40 tys. zł oraz utworzenie co najmniej dwóch miejsc pracy (roczny lub powyżej pięciu miejsc pracy - dwuletni okres zwolnienia z podatku);
- dla małych przedsiębiorców: inwestycja o wartości początkowej co najmniej 200 tys. zł oraz utworzenie co najmniej trzech miejsc pracy (w zależności od liczby utworzonych miejsc pracy określono od roku do trzech lat zwolnienia z podatku od nieruchomości);
- dla średnich przedsiębiorców: inwestycja o wartości początkowej co najmniej 1.000 tys. zł oraz utworzenie co najmniej 15 miejsc pracy (w zależności od liczby utworzonych miejsc pracy określono od roku do trzech lat zwolnienia z podatku od nieruchomości).

Warunkiem uzyskania zwolnienia było utworzenie nowych miejsc pracy w okresie trzech lat od dnia zakończenia inwestycji oraz utrzymanie zarówno inwestycji, jak i zatrudnienia przez okres co najmniej trzech lat. (dowód: akta kontroli, str. 278-290)

Zasady dotyczące stosowania ww. ulg zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w dedykowanej przedsiębiorcom i inwestorom zakładce na stronie internetowej Urzędu. (dowód: akta kontroli, str. 834)

1.12. W 2015 r. stawki podatku od nieruchomości oraz podatki od środków transportu nieznacznie wzrosły w porównaniu do roku 2014. Od 2015 r. utrzymują się na tym samym poziomie. W 2017 r. stawki podatku od środków transportu zostały istotnie obniżone. Taka decyzja, jak wynika z uzasadnienia do uchwały, była efektem konsultacji z przedsiębiorcami z branży transportowej oraz analizy sytuacji gospodarczej w tej branży i faktycznej liczby zarejestrowanych w Gminie pojazdów. Dla pojazdów, dla których ustawowo ogłaszane są stawki minimalne przyjęto stawki ogłoszone na rok 2017 w obwieszczeniu Ministra Rozwoju i Finansów z 7 października 2016 r.²⁰, a dla pozostałych pojazdów, stawki pozostawiono na poziomie obowiązującym w roku 2016. Obniżka stawek sięgnęła nawet 63%. (dowód: akta kontroli, str. 291-301)

1.13. Gmina stosowała preferencyjne stawki najmu lokali użytkowych, udostępnianych przez ARL Sp. z o.o. Spółka ta, na mocy umowy z 24 grudnia 2007 r. (ze zmianami wprowadzonymi aneksami), w kontrolowanym okresie zarządzała nieruchomościami

¹⁸ Nr XXII/159/2015 w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy.

¹⁹ Dz. U. poz. 174.

²⁰ M.P. poz. 979.

CPIAZ²¹ o łącznej powierzchni 17.834 m². Preferencyjne zasady udostępniania lokali użytkowych w obiektach Inkubatora Przedsiębiorczości oraz Centrum Biurowo-Konferencyjnego regulowała uchwała Rady Miasta LVI/626/2006 z dnia 25 lipca 2006 r. (ze zmianami²²). Zgodnie z ww. uchwałą, wszelkie korzyści z umów najmu (czynsz, opłaty) należą do gminy Ostrowiec Świętokrzyski. W kontrolowanym okresie lokale użytkowe w obiekcie Inkubatora Przedsiębiorczości miały być wynajmowane w pierwszej kolejności przedsiębiorstwom inkubowanym²³, na okres do trzech lat, przy zastosowaniu stawek czynszu netto za metr kwadratowy: 3,50 zł w pierwszym; 4,00 zł w drugim i 5,00 zł w trzecim roku działania przedsiębiorcy inkubowanego. Stawkę dla pozostałych przedsiębiorców określono na 5,95 zł za 1 m². Stawki za wynajem lokali w obiektach Centrum Biurowo-Konferencyjnego określono na 6,49 zł/m² lokalu oraz 8,65 zł/m² lokalu o podwyższonym standardzie; 5,74 zł/m² za wynajęcie I piętra w całości oraz 7,30 zł/m² za wynajęcie II i III piętra w całości. Za wynajęcie lokalu na parterze budynku „B” – 5,74 zł/m²; za pomieszczenia piwniczne i magazynowe – 2,00 zł/m². Do ww. stawek czynszu doliczano podatek VAT, zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁴. (dowód: akta kontroli, str. 172-196, 302-328, 386)

Badanie pięciu umów najmu lokalu użytkowego w Inkubatorze Przedsiębiorczości zawartych przez Gminę, w imieniu i na rzecz której działa ARL Sp. z o.o., z przedsiębiorcami w latach 2014-2017 oraz wniosków o przyjęcie do Inkubatora Przedsiębiorczości wykazało, że przedsiębiorcy spełniali warunki określone w ww. uchwale. Z przedsiębiorcą rozpoczynającym działalność (czterech badanych), a więc zakwalifikowanym jako przedsiębiorca inkubowany zawierano umowę na okres trzech lat z zastosowaniem stawek określonych uchwałą. W okresie kontrolowanym preferencyjne stawki nie ulegały zmianom. Jeden przedsiębiorca, który nie został zakwalifikowany jako inkubowany, zgodnie z § 3 pkt 7 umowy miał możliwość dalszego wynajęcia lokalu pod warunkiem wystąpienia wolnych lokali, z zastosowaniem podstawowej stawki czynszu. (dowód: akta kontroli, str. 329-330)

Zespół kontrolujący Zespołu Nadzoru Właścicielskiego Urzędu w 2012 r. i 2015 r. przeprowadził kontrolę w zakresie realizacji obowiązków wynikających z umowy o zarządzanie nieruchomością. Kontrola w 2015 r. polegała na sprawdzeniu wykonania zaleceń pokontrolnych sformułowanych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi podczas kontroli w 2012 r., a dotyczącymi m.in. zawierania w imieniu i na rzecz Gminy umów najmu lokali w obiektach CPIAZ w 2015 r. Sprawdzeniu podlegało wykonanie m.in. następujących wniosków:

²¹ CPIAZ obejmowało:

- Inkubator Przedsiębiorczości, dysponujący 2.800 m² powierzchni o charakterze produkcyjno-usługowym, gdzie inkubowane przedsiębiorstwa pozostają pod opieką wykwalifikowanych konsultantów, są uprawnione do ulgowych stawek czynszu i usług świadczonych przez Inkubator;
- Centrum Biurowo Konferencyjne – oferujące najemcom 2.700 m² (pomieszczenia biurowe, w tym sale konferencyjne, pracownie komputerowe, sale szkoleniowe i warsztatowe);
- Ośrodek Aktywizacji Zawodowej - sale wykładowe, sala konferencyjna, pracownie komputerowe, sala wystawiennicza dla przedsiębiorców. W ramach Ośrodka Aktywizacji Zawodowej działalność prowadzi Centrum Kształcenia Ustawicznego (dalej: CKU), bezpłatna szkoła dla dorosłych kształcąca w systemie zaocznym i wieczorowym

²² Uchwała Nr VIII/60/2007 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 13 marca 2007 r., Uchwała Nr XIX/240/2007 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 20 grudnia 2007 r., Uchwała Nr LXI/778/2010 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 14 października 2010 r., Uchwała Nr XXXIX/70/2007 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 9 maja 2013 r.

²³ Tj. podmiotom o profilu produkcyjnym lub usługowym, który rozpoczyna działalność gospodarczą lub prowadzi ją nie dłużej niż rok od daty rozpoczęcia działalności i został przyjęty do Inkubatora Przedsiębiorczości.

²⁴ Zgodnie z zapisami uchwały, stawki te raz w roku podlegają waloryzacji o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni, o ile będzie on wyższy niż 1%. Po upływie ww. okresu, przedsiębiorca tracił dotychczasowy status i o ile w obiekcie Inkubatora nie pozostawały wolne lokale, zobowiązany był do zwolnienia miejsca dla innych chętnych. Warunkiem zawarcia kolejnej umowy, obok dostępności lokali i braku chętnych był także brak zaległości w płatnościach czynszu.

- dokonywanie rejestracji i ewidencjonowanie wpływających wniosków o wynajem w celu prawidłowego przyznawania lokali użytkowych;
- dołożenie staranności w prowadzeniu dokumentacji związanej z zawieraniem umów najmu, w tym właściwe dokumentowanie podejmowanych czynności;
- założenie ewidencji najemców.

Kontrola w 2015 r. wykazała, że wnioski i zalecenia zostały wykonane. (dowód: akta kontroli, str. 331-349)

Do Urzędu nie wpływały skargi ani wnioski w zakresie wynajmowania lokali na preferencyjnych zasadach. (dowód: akta kontroli, str. 28)

1.14. W okresie objętym kontrolą Gmina nie udzielała poręczeń, gwarancji ani pożyczek przedsiębiorcom działającym na jej terenie. Jak wynika ze sprawozdań z realizacji usług przez ARL Sp. z o.o., informacji o dostępnych możliwościach dofinansowania działalności gospodarczej udzielali jej pracownicy, podczas konsultacji dotyczących możliwości pozyskania środków na rozwój firm, w tym m.in. ofert funduszy pożyczkowych i poręczeniowych działających na terenie województwa (Fundusz Pożyczkowy Województwa Świętokrzyskiego, Krajowe Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości, Ośrodek Promowania i Wspierania Przedsiębiorczości Rolnej, Agencja Rozwoju Regionalnego, Krajowy System Usług, Fundusz Pożyczkowy dla Kobiet). (dowód: akta kontroli, str. 633, 834)

1.15. Podstrefa Ostrowiec Świętokrzyski Specjalnej Strefy Ekonomicznej Starachowice (dalej: SSE) obejmuje obszar 95,0194 ha (tj. 2,05% powierzchni Gminy) i jest zagospodarowana w 69,83% (obszar wolny stanowi 28,666 ha). Grunty gminne stanowią obszar 32,3124 ha a grunty prywatne – 62,707 ha. Na dzień 31 marca 2017 r. w Podstrefie Ostrowiec SSE na podstawie wydanych zezwoleń działalność prowadziło pięć podmiotów które zatrudniały 46 pracowników.

Gmina realizowała zadania na rzecz osiągania celów ustanowienia SSE, m.in. przynależąc do Świętokrzyskiego Klastra Edukacji Zawodowej²⁵, inwestując w rozwój mieszkalnictwa i bazy turystyczno-wypoczynkowej. W dniu 24 października 2014 r. Gmina zawarła porozumienie z PALiZ. Miasto zobowiązało się m.in. do tworzenia i aktualizowania ofert inwestycyjnych, listy danych według sektorów gospodarczych, gromadzenia danych statystycznych, wspólnej obsługi projektów inwestycyjnych. Pracownik odpowiadający za obsługę inwestorów uczestniczył w organizowanych przez PALiZ stażu oraz szkoleniach i warsztatach. (dowód: akta kontroli, str. 365-368, 708-711)

1.16. Przedsiębiorcy funkcjonujący już na terenie Gminy mieli możliwość uzyskania wsparcia ARL Sp. z o.o. Była to pomoc przy aplikowaniu o środki unijne i realizacji projektów, w pozyskaniu dotacji na utworzenie stanowiska pracy, bezpłatne szkolenia, konsultacje i doradztwo, usługi informatyczne i promocyjne. ARL Sp. z o.o. zainicjowała także powstanie Świętokrzyskiej Izby Gospodarczej w Ostrowcu Świętokrzyskim, reprezentującej interesy zrzeszonych w niej pracodawców, którzy uczestniczą w wydarzeniach gospodarczych regionu²⁶. (dowód: akta kontroli, str. 369-383)

1.17. W latach 2014-2017 na stronach internetowych Urzędu udostępniano informacje przydatne przedsiębiorcom w prowadzeniu działalności gospodarczej. Były to informacje dotyczące danych ekonomicznych, wysokości podatków i opłat lokalnych, potencjału inwestycyjnego Gminy, a także o instytucjach otoczenia biznesu, wraz z linkami do stron internetowych. Instytucje te, powołane do wspierania lokalnej przedsiębiorczości, dostarczają informacji przydatnych potencjalnym i już funkcjonującym przedsiębiorcom. Na stronach Urzędu zawarto także odnośniki do stron Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEiDG) i zamieszczonych tam informacji o ogólnych zasadach podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Ostatnia aktualizacja części tych danych miała miejsce w czerwcu 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 834)

1.18. Gmina posiada ofertę wsparcia dla początkującego przedsiębiorcy. Zadania w tym zakresie realizuje ARL Sp. z o.o., która w trybie bezprzetargowym wynajmuje lokale

²⁵ Członkiem Klastra od 29 lipca 2015 r. jest ARL Sp. z o.o.

²⁶ Szerzej o działaniach i ich efektach w dalszej części wystąpienia.

w Inkubatorze Przedsiębiorczości dla inkubowanych przedsiębiorców, spełniających warunki określone uchwałą Rady Miasta. ARL Sp. z o.o. dysponuje 19 pomieszczeniami usługowo-produkcyjnymi na parterze budynku Inkubatora Przedsiębiorczości oraz 20 pomieszczeniami biurowo-usługowymi zlokalizowanymi na piętrze (łącznie ok. 2.800 m² do wynajęcia). (dowód: akta kontroli, str. 384-387)

Gmina posiada także niewykorzystane lokale użytkowe, przeznaczone do wynajęcia w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Dysponuje nimi Zakład Budżetowy Targowisko Miejskie oraz Zakład Usług Miejskich. Według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2014-2016 oraz na 30 czerwca 2017 r. Zakład Budżetowy Targowisko Miejskie dysponował odpowiednio: 17, 27, 30 i 44 wolnymi lokalami. Szczegółowe zasady udostępniania lokali użytkowych znajdujących się na terenie Targowisk Miejskich zawarte są w regulaminie przetargów. W przypadku wolnego lokalu, każdorazowo ogłaszany jest przetarg, a ogłoszenie jest zamieszczane zarówno na stronie internetowej jak i na tablicy ogłoszeń znajdującej się w siedzibie Zakładu Budżetowego Targowiska Miejskie. (dowód: akta kontroli, str. 395-387)

Na dzień 31 grudnia w latach 2014-2016 oraz na 30 czerwca 2017 r. Zakład Usług Miejskich posiadał odpowiednio: pięć, sześć, osiem i osiem wolnych lokali użytkowych, na które ogłaszane są przetargi publikowane na stronie zakładu. Lokale były sukcesywnie wynajmowane, jednak nie wszystkie cieszyły się zainteresowaniem najemców. (dowód: akta kontroli, str. 385-387)

1.19. Gmina za pośrednictwem ARL Sp. z o.o. współpracowała i wspierała organizacje pozarządowe, w tym działające na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Pracownicy ARL, realizując zadania Programu Wsparcia Ekonomii Społecznej na lata 2012-2014 i 2015-2021 wspierali merytorycznie podmioty działające w utworzonym w budynku po dawnej Szkole Podstawowej nr 4 Centrum Aktywności Obywatelskiej (m.in. Stowarzyszenie na Rzecz Osób Bezrobotnych, Centrum Edukacji Zawodowej) w ramach powołanego przez ARL Centrum Wspierania Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, stanowiącego inkubator organizacji pozarządowych. (dowód: akta kontroli, str. 388-410)

1.20. Gmina podejmowała współpracę z powiatowym urzędem pracy w zakresie wspierania przedsiębiorczości za pośrednictwem ARL. Jak wynika z przedkładanych sprawozdań z realizacji usług, ARL podejmowała także własne działania adresowane do osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, o niższych kwalifikacjach zawodowych, a także poprzez prowadzone Gminne Centrum Informacji²⁷. (dowód: akta kontroli, str. 369-383, 411-452)

W kontrolowanym okresie, przedstawiciel Gminy wchodził w skład Powiatowej Rady Zatrudnienia, analizującej w trakcie posiedzeń sytuację na lokalnym rynku pracy i opiniującej kierunki kształcenia zawodowego. (dowód: akta kontroli, str. 28, 833)

1.21. W kontrolowanym okresie Gmina uwzględniała możliwość działania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: PPP). Rada Miasta uchwałą z 18 lipca 2014 r.²⁸ wyraziła zgodę na realizację przedsięwzięcia pn. *Ostrowiecki Browar Kultury* w tej formule. Z wyłoniętym wykonawcą zawarto umowę - efektem tej współpracy miało być wypracowanie finalnej struktury prawnej, podatkowej, ekonomiczno-finansowej i technicznej transakcji w ramach hybrydowego PPP. Uchwałą z dnia 28 września 2015 r. uchylono ww. uchwałę. W uzasadnieniu stwierdzono, iż analiza zasadności realizacji tego przedsięwzięcia w formule PPP wykazała, że takie rozwiązanie, przy braku możliwości skorzystania ze środków zewnętrznych UE²⁹ nie zabezpiecza w wystarczający sposób społeczno-gospodarczego interesu Gminy ze względu na wysokie koszty finansowania projektu (tzw. opłata za dostępność). Podjęto starania związane z podziałem projektu na kilka etapów, by zapewnić samodzielną realizację przedsięwzięcia z wykorzystaniem środków z RPOWS

²⁷ Działania i ich efekty opisano w obszarze trzecim.

²⁸ Nr LVIII/113/2014 w sprawie realizacji przedsięwzięcia pn. *Ostrowiecki Browar Kultury* w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

²⁹ Zgodnie z ostatecznym zapisem regionalnych programów operacyjnych w perspektywie 2014-2020, wartość projektów z zakresu kultury nie mogła przekroczyć 5 mln euro, zatem nie było możliwe dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków zewnętrznych.

2014-2020. Projekt pn. *Przebudowa budynków dawnego browaru przy ul. Siennieńskiej 54 w Ostrowcu Św. na potrzeby instytucji kultury - Miejskiej Biblioteki Publicznej, Miejskiego Centrum Kultury oraz Biura Wystaw Artystycznych* uzyskał dofinansowanie i jest obecnie w trakcie realizacji. (dowód: akta kontroli, str. 453-457, 834, 738)

1.22. Gmina prowadziła badania ankietowe i zbierała informacje odnośnie oczekiwań mieszkańców w zakresie poprawy warunków ich życia. Mieszkańcy brali udział w planowaniu rozwoju Gminy, w tym rozwoju przedsiębiorczości na etapie aktualizacji strategii oraz opracowania programu rewitalizacji Miasta. W badaniu ankietowym w czerwcu 2016 r. uczestniczyły 303 osoby, a w sierpniu 2016 r. – 700 osób. Wśród najważniejszych poświadczanych efektów rewitalizacji respondenci wskazali poprawę stanu dróg i chodników (50%), aktywizację gospodarczą obszaru (30%), rozwój małej i średniej przedsiębiorczości (25% ankietowanych), przyciągnięcie inwestorów (21%). Za najistotniejsze problemy Miasta uznano bezrobocie (53%), zbyt małą liczbę nowych inwestycji gospodarczych (34% respondentów), niewykorzystane atuty inwestycyjne (20%). (dowód: akta kontroli, str. 834)

1.23. Gmina podejmowała działania w celu pozyskania nowych inwestorów m.in. z wykorzystaniem stron internetowych i uczestnicząc w targach inwestycyjnych. Prezentowano tam mocne strony Ostrowca Świętokrzyskiego jako miejsca do lokalizacji potencjalnej inwestycji, system ulg, zachęt fiskalnych. Z informacji przekazanej przez Dominika Smolińskiego, Naczelnika Wydziału Planowania i Rozwoju Urzędu (zastępującego w okresie absencji pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku ds. obsługi inwestorów) oraz rocznego sprawozdania wynika, że działania te polegały m.in. na: monitorowaniu strategii rozwoju firm pod kątem planowanych inwestycji, nawiązywaniu kontaktów z osobami i instytucjami zajmującymi się obsługą inwestorów w celu dotarcia do potencjalnych inwestorów z ofertą gospodarczą, rejestracji w internetowych bazach ofert inwestycyjnych, wysyłaniu ofert do wybranych firm zagranicznych i krajowych, bieżących kontaktach z PALIZ, SSE, Centrum Obsługi Inwestora, nowych kontaktach z inwestorami z branży szwalniczej, budowlanej, spożywczej, metalowej, gazowniczej, tworzyw sztucznych, dystrybucji ofert inwestycyjnych do instytucji krajowych i zagranicznych, na imprezy tematyczne, fora, konferencje, targi, zamieszczaniu materiałów informacyjnych w publikacjach prasowych (np. Wspólnota, newslettery PALIZ, Wirtualny Nowy Przemysł) (dowód: akta kontroli, str. 458-461, 634, 733-734, 834)

W kontrolowanym okresie, wyznaczony pracownik Wydziału Planowania i Rozwoju, zajmujący następnie samodzielne stanowisko ds. obsługi inwestorów w Biurze Prezydenta Miasta zajmował się aktualizacją oferty inwestycyjnej, gromadząc oferty sprzedaży zorganizowanych części przedsiębiorstw, a po marketingowym ich opracowaniu zamieszczał je na stronie internetowej Urzędu, w zakładce *Dla inwestora*. Oferty najatrakcyjniejsze zgłaszał także do bazy PALIZ i wysyłał do potencjalnych inwestorów. O wysokim poziomie obsługi inwestorów, w tym także w języku angielskim, świadczą wysokie noty i wyróżnienia uzyskane przez gminę Ostrowiec Świętokrzyski w kilku kolejnych edycjach badania *Gmina na 5*³⁰ (w kontrolowanym okresie Gmina została wyróżniona w 2014 r. oraz w edycji 2016/2017). Badanie miało na celu wyłonienie samorządów charakteryzujących się ponadprzeciętną jakością obsługi interesantów, a jednym z jego elementów była ocena jakości kontaktu drogą elektroniczną z wykorzystaniem metody *tajemniczego klienta*³¹. (dowód: akt kontroli, str. 458-461, 635-636, 834)

1.24. Gmina uczestniczyła w targach branżowych, podczas których przeprowadzano rozmowy z przedstawicielami firm na temat ich planowanych inwestycji i możliwości ich realizacji w Ostrowcu Świętokrzyskim. (dowód: akta kontroli, str. 458-461, 720-730)

1.25. Gmina udostępniła w kontrolowanym okresie swoje strony internetowe dla celów promowania i zachęcania do zakładania działalności gospodarczej, a także wykorzystywała

³⁰ W edycji 2016/2017 badanie prowadził Zespół funkcjonujący w ramach studenckiego Koła Naukowego Akceleracji, przy Instytucie Przedsiębiorstwa Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, zaś w minionych latach – Studenckie Koło Naukowe Przedsiębiorczości i Analiz Regionalnych przy Instytucie Przedsiębiorstwa Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

³¹ Badane jednostki nie posiadają wiedzy, że podlegają w danej chwili ocenie.

je (w tym w języku angielskim), jako środka upowszechniania informacji o Ostrowcu Świętokrzyskim jako miejscu dla lokalizacji kapitału i związanej z nim przedsiębiorczości. (dowód: akta kontroli, str. 834)

1.26. W latach 2014-2017 w związku z prowadzonymi działaniami dotyczącymi rozwoju infrastruktury, Gmina korzystała z innych niż środki własne źródeł finansowania. Środki te pochodziły z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (dalej: NPPDL), z Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019, z RPOWŚ na lata 2014-2020. Dofinansowanie NPPDL w 2014 r. wyniosło 1.753.198,37 zł a w 2015 - 1.250.200 zł. Dofinansowanie z Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej w 2016 r. wyniosło 2.262.878 zł. W trakcie realizacji pozostają inwestycje, które dofinansowane będą z RPOWŚ 2014-2020, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej. (dowód: akta kontroli, str. 270-272)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na konieczność aktualizacji zakresu czynności dla głównego specjalisty ds. obsługi Inwestorów i formalnego określenia systemu zastępstw w okresie absencji tego pracownika, a także dokonania stosownych aktualizacji w regulaminie organizacyjnym Urzędu.
2. Zamieszczone na stronach internetowych Urzędu informacje dedykowane potencjalnym inwestorom i przedsiębiorcom wymagają bieżącej aktualizacji.

Ocena częściowa

Gmina tworzy warunki i posiada koncepcję wspierania przedsiębiorczości, a obowiązująca Strategia Rozwoju uwzględnia działania w tym zakresie. Rozwojowi przedsiębiorczości może też sprzyjać współpraca Gminy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, zintegrowane działania strategiczne oraz program rewitalizacji miasta, uwzględniający kwestie rozwoju przedsiębiorczości.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Organizacja monitoringu działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości została określona w Strategii Rozwoju. Bieżący nadzór nad jej realizacją powierzono Radzie Miasta i Prezydentowi Miasta, a monitoring na poziomie operacyjnym – powołanemu w dniu 3 listopada 2015 r. Komitetowi Monitorującemu, tj. koordynatorowi wdrażania i przedstawicielom podmiotów uczestniczących w realizacji zadań, wyszczególnionym w zarządzeniu³². Koordynacją działań zajmował się naczelnik Wydziału Planowania i Rozwoju a społeczny nadzór nad jej realizacją powierzono powołanemu zarządzeniem Prezydenta³³ Forum Rozwoju Miasta (dalej również: FRM). W jego skład powołano przedstawicieli Rady Miasta i następujących instytucji i organizacji: Powiatowy Urząd Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: PUP), Fundacja Pomocna Dłoń w Ostrowcu Świętokrzyskim, Świętokrzyska Izba Gospodarcza w Ostrowcu Świętokrzyskim, Oddział Rejonowy PCK. Zadaniem FRM było opiniowanie planu realizacji Strategii i rocznego sprawozdania z jej realizacji oraz wyrażanie rekomendacji do planów, sprawozdań i samego procesu jej wdrażania. (dowód: akta kontroli, str. 26-51, 832, 834)

Rada Miasta w uchwalonej Strategii Rozwoju określiła zasady monitorowania jej realizacji i oceny stopnia realizacji celów. Przed opracowaniem projektu budżetu Miasta na każdy kolejny rok założono, iż odbędzie się posiedzenie Komitetu Monitorującego, w celu

³² Nr IV/602/2015 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego realizację Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014-2020.

³³ Nr IV/603/2015 z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie powołania FRM sprawującego społeczny nadzór nad realizacją Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014-2020.

akceptacji katalogu zadań proponowanych przez poszczególne Wydziały Urzędu do realizacji w ramach budżetu oraz inne podmioty w ramach ich działalności statutowej, pod kątem ich zgodności z celami Strategii. Zaakceptowany katalog zadań zwany „Rocznym planem realizacji Strategii” Komitet Monitorujący powinien przedłożyć Prezydentowi Miasta, jako propozycję do planu budżetu Miasta i planów podmiotów zaangażowanych w realizację Strategii. Po jego zatwierdzeniu przez Prezydenta powinien on zostać przesłany właściwym komisjom Rady Miasta i członkom Forum Rozwoju Miasta. Do końca marca każdego roku Komitet Monitorujący powinien przedstawić sprawozdanie z realizacji Strategii wraz z zestawieniem wskaźników osiągniętych za poprzedni rok Prezydentowi Miasta, który kieruje je w formie informacji na sesję Rady Miasta oraz przesyła członkom FRM. Nie określono zasad oceny podejmowanych działań. (dowód: akta kontroli, str. 29-42)

W związku z aktualizacją strategii w 2014 r., sformułowaniem innych zadań i ustaleniem nowego sposobu pomiaru (zestawu wskaźników), podczas posiedzenia Komitetu Monitorującego w dniu 6 sierpnia 2015 r. uzgodniono, iż do końca pierwszego kwartału 2016 r. ustalone zostaną wskaźniki bazowe, które umożliwią następnie ocenę postępów w realizacji strategii, celów operacyjnych i poprzez nie – celów strategicznych. Jedną z przyczyn przeformułowania wskaźników był sygnalizowany m.in. przez Członków FRM wadliwy system monitorowania realizacji Strategii ze względu na zbyt duże rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem wartości ustalonych wskaźników. U podstaw tych rozbieżności leżało planowanie zadań wynikających ze Strategii przed planowaniem budżetu Miasta. W zaktualizowanej Strategii zaproponowano wskaźnikowy system jej monitorowania. (dowód: akta kontroli, str. 468-538, 832, 834)

Począwszy od 2016 r. w dokumentach z postępu wdrażania Strategii Rozwoju prezentowano wskaźniki w układzie: wartości wyjściowe za rok poprzedni i wartości planowane do osiągnięcia w danym roku. Z uwagi na określenie składu Komitetu Monitorującego oraz Forum Rozwoju Miasta w dniu 3 listopada 2015 r., pierwszy monitoring realizacji Strategii dotyczył 2015 r. Zmodyfikowano także w praktyce zasady monitorowania: rolę planu realizacyjnego i informacji o jego wykonaniu pełnił projekt budżetu Miasta i sprawozdanie z jego realizacji. (dowód: akta kontroli, str. 539-604)

Wśród wskaźników monitorowania obszaru wspierania przedsiębiorczości zaprojektowano następujące mierniki ilościowe:

- liczba nowych inwestycji przemysłowych powstałych na terenie Miasta w danym roku, w tym odpowiadających priorytetom Strategii Europa 2020;
- kwota wydana na nowe inwestycje przemysłowe powstałe na terenie Miasta w danym roku, w tym odpowiadające priorytetom Strategii Europa 2020 (wskaźnik od 2016 r.);
- liczba nowopowstałych miejsc pracy w danym roku, w związku z nowymi inwestycjami;
- liczba firm z sektora wiedzy i innowacji, które rozpoczęły działalność na terenie Miasta;
- liczba firm, które wdrożyły innowacje produktowe, procesowe, organizacyjne lub marketingowe w danym roku (ankieta), liczba firm, która podjęła współpracę z sektorem B+R w danym roku;
- powierzchnia udostępniona przez Gminę do prowadzenia działalności produkcyjnej, handlowej i usługowej (od 2016 r.);
- procent powierzchni Miasta objęta MPZP;
- kwota wydatków na budowę, przebudowę, remonty dróg i infrastruktury technicznej (miernik zmodyfikowano w 2016 r., określając go jako wydatki inwestycyjne, remontowe oraz konserwacyjne w danym roku);
- procentowy udział wydatków na inwestycje i remonty infrastruktury w wydatkach budżetowych w roku;
- kwota wydatków na rozbudowę infrastruktury sieciowej w danym roku przez spółki komunalne;
- wzrost liczby inwestycji prywatnych i publicznych oraz zatrudnienia w wyniku realizacji projektów w ramach OSI w danym roku (zintegrowana strategia uchwalona w 2016 r.);
- liczba projektów realizowanych w ramach OSI w danym roku, których beneficjentami są osoby z grup objętych wsparciem z EFS;
- liczba osób bezrobotnych na koniec roku;

- liczba podmiotów ekonomii społecznej w mieście i osób zatrudnionych w tym sektorze na koniec roku (zmodyfikowany od 2016 r.);
- liczba mieszkańców na koniec danego roku;
- procent młodzieży gimnazjalnej objętej doradztwem w dziedzinie wyboru zawodu i dalszej edukacji;
- procent młodzieży gimnazjalnej objętej szkoleniem z zakresu przedsiębiorczości w danym roku;
- wysokość nakładów na wyposażenie szkół podstawowych i gimnazjów w urządzenia z zakresu TIK w roku;
- wysokość dochodów z podatku PIT;
- wysokość dochodów z CIT,
- zmiana (+ lub -) liczby przedsiębiorstw w stosunku do poprzedniego roku;
- zmiana liczby mieszkańców w stosunku do roku poprzedniego. (dowód: akta kontroli, str. 29-51, 539-541, 834)

Spotkania Komitetu Monitorującego realizację Strategii odbyły się 17 lutego, 23 maja 2016 r., 6 lutego oraz 1 czerwca 2017 r., a w ich trakcie określono planowane wartości wskaźników na dany rok i zatwierdzono sprawozdania (w formie zestawienia wskaźników) z monitorowania postępu w realizacji za rok 2015 i 2016. Sprawozdania zostały następnie przesłane członkom Forum Rozwoju Miasta oraz w formie informacji przekazane na sesję Rady Miasta. (dowód: akta kontroli, str. 539-629)

W kontrolowanym okresie nie dokonywano podsumowania, analizy i oceny efektów realizacji Strategii ani analizy zagrożenia nieosiągnięcia założonego poziomu wskaźników lub celów dotyczących procesów wspierania przedsiębiorczości. Naczelnik Wydziału Planowania i Rozwoju wyjaśnił, że *zdefiniowane wskaźniki mogą nie do końca odpowiadać aktualnym potrzebom monitorowania*. Przeprowadzana jest procedura aktualizacji zapisów Strategii, która przewiduje pogłębioną analizę śródkresową (za lata 2015-2017) dowód: akta kontroli, str. 759-760)

W systemie monitoringu Strategii Rozwoju w zakresie działań związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości, zaprzestano monitorowania wskaźnika obrazującego zmianę liczby przedsiębiorstw w stosunku do roku poprzedniego, zmieniając go na wskaźnik: liczba przedsiębiorstw na koniec roku wynikająca z CEiDG. (dowód: akta kontroli, str. 605-629)

W ramach monitoringu Strategii analizowano następujące wskaźniki, które w ocenie NIK dają obraz występujących tendencji i zjawisk w obszarze rozwoju gospodarczego Gminy:

- liczba mieszkańców;
- zmiana liczby mieszkańców w stosunku do roku poprzedniego;
- liczba mieszkańców objętych w danym roku wszelkimi programami przeciwdziałania zjawiskom wykluczenia społecznego i aktywizującymi mieszkańców Miasta w celu ich włączenia społecznego;
- liczba imprez organizowanych przez instytucje kultury, placówki oświatowe i kluby sportowe w danym roku;
- liczba biletów na imprezy kulturalne sprzedanych w danym roku;
- liczba biletów na imprezy sportowe sprzedanych w danym roku;
- liczba turniejów rozgrywanych na obiektach sportowych w mieście (dowód: akta kontroli, str. 539-629).

2.2. Monitoring procesu wdrażania programu rewitalizacji i jego efektów powierzony został zespołowi zadaniowemu – Komitetowi Monitorującemu i zaplanowano, że będzie odbywać się w dwóch etapach: sporządzane będzie roczne sprawozdania z realizacji celów a następnie opracowana zostanie analiza wskaźnikowa. Program został przyjęty 28 grudnia 2016 r. i jest w trakcie realizacji, a pierwsze dane sprawozdawcze obejmą 2017 r. (dowód: akta kontroli, str. 68-85)

Monitoring wdrażania Zintegrowanej strategii dla obszarów funkcjonalnych miast tracących funkcje gospodarcze powierzony został powiatowi ostrowieckiemu a pierwsze dane sprawozdawcze obejmą 2017 r. (dowód: akta kontroli, str. 52-67)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, iż system monitorowania realizacji Strategii Rozwoju częściowo odbiegał od przyjętych w tym dokumencie założeń. W praktyce przyjęto, że rolę planu realizacyjnego pełnić będzie plan budżetu Miasta a sprawozdanie z realizacji budżetu zastąpi sprawozdanie z realizacji Strategii. W związku z tym sporządzano wyłącznie analizę wskaźnikową, lecz nie zaktualizowano zapisów Strategii w tym zakresie. Ponadto, od czasu aktualizacji Strategii Rozwoju w 2014 r. nie dokonywano analizy i oceny efektów jej realizacji. (dowód: akta kontroli, str. 462-467, 539-629, 832, 834)

Zastępca Naczelnika Wydziału Planowania i Rozwoju wyjaśnił, że częściowo odbiegający od założeń sposób monitorowania związany jest z przeoczeniem podczas aktualizacji zapisów Strategii w 2016 r. Ponadto wyjaśnił: *planowane jest dokonanie pogłębionej analizy zapisów strategii, a także poszczególnych wskaźników. Celem (...) będzie (...) porównanie wszystkich monitorowanych dotychczas wskaźników w odniesieniu do całego okresu obowiązywania Strategii. Z wyjaśnień wynika również, że na najbliższym posiedzeniu Komitetu Monitorującego i FRM przedstawiona zostanie propozycja przedkładania z osiągniętymi i planowanymi do osiągnięcia wskaźnikami dokumentów źródłowych pozwalających potwierdzić lub wytłumaczyć brak uzyskania zaplanowanej wartości.* (dowód: akta kontroli, str. 768)

Naczelnik Wydziału Planowania i Rozwoju potwierdził fakt niedokonywania oceny efektów realizacji Strategii poczynając od jej aktualizacji i wyjaśnił, że *planuje się przeprowadzenie łukowej oceny na podstawie minimum trzech pełnych zestawień wartościowych wskaźników (lata 2015-2017), aby możliwe było zauważenie konkretnych tendencji i zachodzących zmian w realizacji Strategii.* Od kolejnego okresu badania wskaźników (tj. za rok 2017) zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami, planuje się *wskazywać w tabeli wskaźnikowej w uwagach te elementy, które składają się na realizację Strategii w postaci wykonania konkretnych zadań (np. inwestycyjnych, remontowych, imprez kulturalnych, sportowych, itp.), które mają swoje odzwierciedlenie w sprawdzaniu z budżetu celem wykazania połączeń pomiędzy zrealizowanymi wskaźnikami a sprawozdaniem z budżetu. Propozycja ta zostanie przedstawiona na najbliższym spotkaniu Forum Rozwoju Miasta oraz Komitetu (...).* (dowód: akta kontroli, str. 735)

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta wynika, że z powodu przeoczenia, podczas aktualizacji Strategii w 2016 r. nie dokonano modyfikacji zapisów dotyczących zasad monitorowania, w związku z czym, faktyczny sposób monitorowania realizacji Strategii częściowo odbiegał od przyjętych założeń. (dowód: akta kontroli, str. 752)

Z wyjaśnień Prezydenta wynika także, że zwłoka w powołaniu poszczególnych członków Komitetu Monitorującego i FRM wynikała z konieczności znalezienia odpowiednich osób oraz była związana z istotnymi zmianami kadrowymi, które zachodziły na przestrzeni kilku miesięcy 2015 r. Wykonanie zarządzenia powołania Forum i Komitetu Prezydent powierzył ówczesnemu Naczelnikowi Wydziału Planowania i Rozwoju i jak wyjaśnił *to jego obowiązkiem było dopilnowanie procedury w tym zakresie.* (dowód: akta kontroli, str. 750-752, 754-755)

W ocenie NIK, w konsekwencji późnego określenia składu Komitetu Monitorującego i FRM, monitoring realizacji Strategii, mimo jej aktualizacji w 2014 r., rozpoczęto z rocznym opóźnieniem (wskaźniki bazowe ustalono dopiero w 2016 r. odnosząc się do roku 2015). Rozpoczęcie monitoringu w 2015 r., umożliwiłoby dokonanie analizy tendencji i zmian na podstawie wartości wskaźników za trzy lata już w roku bieżącym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, powołanie Forum Rozwoju Miasta w celu sprawowania społecznego nadzoru nad realizacją Strategii i umożliwienie jego członkom wyrażania uwag i formułowania rekomendacji stanowi przykład dobrej praktyki i może przyczynić się do sprawnego dostosowywania zadań do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych i pełniejszego osiągnięcia celów Strategii.

Ocena cząstkowa

Gmina podejmowała działania w kierunku organizacji monitoringu wdrażania Strategii Rozwoju w obszarze wspierania przedsiębiorczości, w oparciu o analizę wskaźnikową. Część tych działań odbywała się jednak niezgodnie z określonymi w strategii zasadami i trybem. Ponadto dokonywano pomiaru wskaźników rezultatu określonych dla tego

obszaru, jednak nie dokonywano analizy efektów realizacji zadań, a także nie podejmowano działań w przypadku zagrożeń w realizacji zaplanowanych wskaźników i celów.

3. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań

Opis stanu
faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie, Gmina realizowała zadania z zakresu wspierania przedsiębiorczości określone w dokumentach strategicznych oraz organizacyjnych.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Planowania i Rozwoju wynika, że *szacunki dotyczące liczby przedsiębiorców, korzystających z oferowanego przez specjalistę ds. obsługi inwestorów wsparcia są trudne do zobrazowania, z uwagi na brak statystyk w tym zakresie. Z reguły jeden na kilku lub kilkunastu potencjalnych inwestorów czy przedsiębiorców rzeczywiście pozostaje w mieście, gdyż dla potencjalnych inwestorów przygotowywane są oferty z różnych miast i dopiero po pełnej analizie danych z całego kraju decydują się oni na konkretną lokalizację.* (dowód: akta kontroli, str. 726)

3.2. W latach 2014-2017 Gmina udzieliła pomocy i wsparcia w formie m.in. doradztwa, interpretacji przepisów, prowadzenia negocjacji z gestorami sieci itp. w realizacji projektów inwestycyjnych m.in. następującym przedsiębiorcom, inwestującym na terenie Ostrowca Świętokrzyskiego: Climatic Sp. z o.o., Netia S.A., Kram Polska S.A., Lubricants Blending Plant Sp. z o.o./Motorex Poland Sp. z o.o., Walcownie Ostrowieckie WOST S.A., Subtile Sp. z o.o., Aneta Gryla Firma Handlowo-Usługowa Casmir, Doorpol Sp. J. Ponadto wyznaczony pracownik zajmował się kilkudziesięcioma innymi przedsiębiorcami, przedstawiając im oferty i możliwości zainwestowania w Ostrowcu Świętokrzyskim. Były to oferty przesyłane drogą mailową, kontakt osobisty, kontakt telefoniczny, wizytacja na miejscu, rozmowy podczas targów i spotkań biznesowych. Promocji gospodarczej Miasta i zapewnieniu kompleksowej obsługi inwestorów sprzyjało wyodrębnienie w 2015 r. samodzielnego stanowiska ds. obsługi inwestorów w Biurze Prezydenta Miasta. Koszt funkcjonowania tego stanowiska w kontrolowanym okresie stanowił kwotę 256.140,15 zł (dowód: akta kontroli, str. 727-733, 741)

Wyszukiwanie potencjalnych inwestorów polegało m.in. na monitorowaniu strategii rozwoju firm pod kątem planowanych inwestycji, rejestracji w internetowych bazach ofert inwestycyjnych, wysyłanie ofert inwestycyjnych do wybranych firm drogą pocztową, mailową oraz faksem (np. do IKEA Swedwood, Bortly B.V., Loyd S.A., HydroPhi Inc, Invest-Media, Lamipack, ITW Foils.) (dowód: akta kontroli, str. 458-461, 733, 834)

Gmina uczestniczyła także w m.in. następujących targach branżowych: Targi Packaging Innovations, Targach Outsourcing, Targach Aluminium & Nonfermet, Metal i Control-Tech, Międzynarodowych Targach Medycznych i Farmaceutycznych. (dowód: akta kontroli, str. 458-461, 720-730)

W związku z planem uzyskania przyrostu inwestycji przemysłowych, w 2016 r. Gmina rozpoczęła przygotowanie rezerwy uzbrojonych terenów inwestycyjnych na potrzeby inwestorów. W 2016 r. rozpoczęto realizację projektu *Tworzenie nowych terenów inwestycyjnych - etap I*, związanego z przygotowaniem i uzbrojeniem nowych terenów inwestycyjnych – projekt ten jest obecnie w trakcie realizacji. (dowód: akta kontroli, str. 215-266, 796-707)

Gmina za pośrednictwem swojej strony internetowej przekazywała informacje dotyczące potencjału inwestycyjnego Miasta, zakresu oferowanego wsparcia i zachęt inwestycyjnych (SSE, zwolnienia z podatku od nieruchomości, informacje o rządowych grantach, o wsparciu oferowanym przez PUP), prezentacja dostępnych terenów inwestycyjnych, hal produkcyjnych, informacja o możliwości wynajęcia powierzchni biurowych i usługowo-produkcyjnych. Na stronie zamieszczono ponadto informacje o rozbudowie infrastruktury, a także zaprezentowano największe inwestycje przedsiębiorców w minionych latach. (dowód: akta kontroli, str. 834)

3.3. W kontrolowanym okresie Gmina systematycznie nabywała do gminnego zasobu nieruchomości tereny dla celów inwestycyjnych położone w rejonach ulic Samsonowicza, Rudzka, Bałtowska, Dębowa, Skośna. W latach 2014-2016 nabyto 71 działek o łącznej

powierzchni 55,2118 ha, z tego 49,4869 stanowiły grunty przewidziane na cele inwestycyjne i rozwojowe Gminy, a pozostała powierzchnia – nieruchomości położone na terenie objętym MPZP w rejonie ulic Samsonowicza i Rudzkiej (tereny inwestycyjne). Trzy kompleksy działek³⁴ (odpowiednio o powierzchni 1,0601 ha; 1,6011 ha oraz 1,6027 ha) planowane są do zbycia potencjalnym inwestorom, na co Rada Miasta uchwałą nr XLVII/62/2017 z dnia 21 lipca 2017 r. wyraziła zgodę. Łączny koszt pozyskania tych gruntów pod inwestycje wyniósł 4.971.679,17 zł. (dowód: akta kontroli, str. 273-277, 742)

Tereny wydzielone pod strefy aktywności gospodarczej zwiększyły się w kontrolowanym okresie z 6,3639 ha (stan na 31 grudnia 2013 r.) do 27,6802 ha na 31 grudnia 2016 r., z tego powierzchnia terenów w obszarze SSE zwiększyła się z 3,1055 ha do 5,3402 ha. W 2017 r. do SSE włączono ponadto 14,3707 ha gruntów. W sumie, w SSE pozostaje 19,7109 ha powierzchni gruntów gminnych stanowiących obszary aktywności gospodarczej. Rozbieżność pomiędzy obszarem gruntów gminnych wchodzących do SSE a powierzchnią gruntów gminnych wydzielonych pod strefy aktywności gospodarczej stanowią drogi oraz działka o powierzchni 9,5 ha włączona do SSE w 2010 r., która wymaga poniesienia dodatkowych nakładów w celu jej udostępnienia dla potencjalnego inwestora. (dowód: akta kontroli, str. 215-225, 350-364, tabela nr 2)

Przedstawiciele Gminy w 2014 r. brali udział w targach branżowych: Targi Packaging Innovations, Targi Outsourcing, Targi Aluminium & Nonfermet, Metal i Control-Tech, Międzynarodowe Targi Medyczne i Farmaceutyczne WIHE. Umożliwiło to podjęcie rozmów z przedstawicielami firm na temat planowanych inwestycji i możliwości ich realizacji w Ostrowcu Świętokrzyskim. Uczestniczyli oni także w wizytach studyjnych (Świętokrzysko-Podkarpacki Klaszer Energetyczny) (dowód: akta kontroli, str. 458-461, 743-734)

3.4. Wydatki poniesione na uchwalenie i zmiany MPZP w całym objętym kontrolą okresie wyniosły łącznie 199.915,29 zł. (dowód: akta kontroli, str. 741)

3.5. Wydatki Gminy z tytułu wynagrodzenia dla ARL Sp. z o.o. za zarządzanie nieruchomością oraz prowadzenie Inkubatora Przedsiębiorczości w całym kontrolowanym okresie wyniosły 1.759.539,58 zł, wpływ do budżetu z tytułu zarządzania nieruchomościami w badanym okresie wyniosły ogółem 1.421.230,67 zł.

Łączna kwota pomocy publicznej udzielonej w zakresie wynajmu lokali użytkowych w Inkubatorze Przedsiębiorczości (na podstawie wydanych zaświadczeń) wyniosła w 2014 r. – 41.583,92 zł; w 2015 r. – 22.620,66 zł; w 2016 r. – 28.634,37 zł; w 2017 r. – 16.313,22 zł. (dowód: akta kontroli, str. 637)

Z informacji otrzymanych z ARL Sp. z o.o. wynika, że w latach 2014-2016 przedsiębiorcy złożyli odpowiednio 13, 8 i 10 wniosków o przyjęcie do Inkubatora Przedsiębiorczości, zaś w pierwszym półroczu 2017 r. wpłynęło 12 wniosków. Na dzień 24 lipca 2017 r. do realizacji pozostaje 10 wniosków, a 9 wnioskodawców zrezygnowało z najmu lokalu. Ogłoszenia o wolnych lokalach wywieszane są na tablicach ogłoszeń i zamieszczane w lokalnej prasie oraz na stronie internetowej ARL Sp. z o.o. W przypadku posiadania wolnego lokalu, ze złożonych wcześniej wniosków wybierano te, które posiadają status przedsiębiorcy inkubowanego i złożyli pierwszy w kolejności wniosek na powierzchnię zbliżoną do powierzchni wolnego lokalu. Według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2014-2016 oraz na 30 czerwca 2017 r. podpisano odpowiednio 30, 30, 31 i 35 umów najmu i wszystkie pomieszczenia były wykorzystywane. (dowód: akta kontroli, str. 384-387, 778-831)

³⁴ Obecnie na tym obszarze realizowany jest projekt *Utworzenie i udostępnienie terenów inwestycyjnych w Ostrowcu Świętokrzyskim – etap I*. Ze względu na zainteresowanie tymi obszarami, Prezydent Miasta wystąpił pismem z 28 czerwca 2017 r. do Dyrektora Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego z zapytaniem o możliwość zamiany działek objętych tym projektem na działki o identycznej atrakcyjności, lecz o większej powierzchni. Do 25 lipca nie wpłynęła odpowiedź na ww. zapytanie.

3.6. W latach 2014-2015 z ulgi w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości skorzystało czterech przedsiębiorców³⁵, w 2016 r. – nadal korzystało z niej trzech przedsiębiorców. Łączna kwota ulg udzielonych ww. czterem przedsiębiorcom w latach 2014-2016 wyniosła 891.363,51 zł. Jeden z przedsiębiorców zrealizował inwestycję o wartości 799.500 zł, tworząc 44 miejsca pracy. Dwóch kolejnych – realizowało inwestycję o wartościach odpowiednio 3.533.832 zł i 19.190.815,40 zł, tworząc przy tym 12 i 99 miejsc pracy. Czwarty przedsiębiorca zainwestował 947.850,05 zł i stworzył 18 miejsc pracy. (dowód: akta kontroli, str. 638-639, 771)

Zamiar skorzystania z regionalnej pomocy inwestycyjnej na podstawie uchwały z 2015 r. zgłosiło dwóch przedsiębiorców³⁶, jednak na dzień 26 czerwca 2017 r. nie zakończyli oni swoich inwestycji. Jedna z tych firm wskazała prognozowaną wielkość nakładów 6.500.000 zł i zatrudnienie 150 osób. Planowany termin zakończenia tej inwestycji to 30 września 2017 r. Druga z firm prognozuje nakłady w wysokości 1.000.000 zł i utworzenie pięciu miejsc pracy, jednak planowany termin zakończenia tej inwestycji przypada na 2020 rok. (dowód: akta kontroli, str. 640)

W efekcie ww. działań, w latach 2015-2016 powstało siedem³⁷ nowych inwestycji przemysłowych (dwie w 2015 i pięć w 2016 r.) i 524 miejsca pracy związane nowymi inwestycjami. Na rok 2017 zaplanowano powstanie pięciu kolejnych inwestycji. Na terenie Miasta powstały trzy firmy z sektora wiedzy i innowacji³⁸. (dowód: akta kontroli, str. 772-777)

3.7. Realizując inwestycje służące poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej, Gmina w 2014 r. wydatkowała 5.071,8 tys. zł (ok. 54% wydatków inwestycyjnych Gminy), w 2015 – kwotę 2.587,3 tys. zł (20% wydatków inwestycyjnych), w 2016 r. – 4.756,1 tys. zł (41% wydatków inwestycyjnych). Ponadto w trakcie realizacji jest osiem kolejnych inwestycji, z czego dwie rozpoczęły się w 2016 r. (*Utworzenie i udostępnienie terenów inwestycyjnych w Ostrowcu Świętokrzyskim – etap I* oraz *Budowa targowiska w Ostrowcu Świętokrzyskim pn. „Mój Rynek” wraz z budową wiaty handlowej na potrzeby promocji i sprzedaży lokalnych produktów*, a sześć w bieżącym roku (są to inwestycje drogowe oraz związane z zagospodarowaniem placu targowego i budową zadaszenia jego części). (dowód: akta kontroli, str. 270-272)

3.8. W zakresie dostosowywania szkolnictwa zawodowego do potrzeb lokalnego rynku pracy, Gmina podejmowała różnicowane działania. ARL Sp. z o.o., począwszy od 2015 r. realizowała w ostrowieckich gimnazjach usługę indywidualnego doradztwa zawodowego i grupowe zajęcia warsztatowe. W okresie od października do grudnia 2015 r. takim wsparciem objęto łącznie 113 uczniów. Dla 36 uczniów zrealizowano 66 godzin doradztwa zawodowego, polegającego na określeniu zainteresowań, predyspozycji i preferencji pod kątem wyboru dalszego zawodu. Dla 77 uczniów z czterech klas gimnazjalnych przeprowadzone zostały warsztaty kompetencji psychospołecznych. Dla uczniów klas I liceów ARL Sp. z o.o. zorganizowała także spotkania prowadzone przez specjalistów (Dni Przedsiębiorczości) – uczestniczyło w nich około 100 osób, a także zajęcia zawodoznawcze dla młodzieży z gimnazjum w Szewnie. W 2016 r. w ramach indywidualnego doradztwa zawodowego, ARL Sp. z o.o. zrealizowała 156 konsultacji dla 102 uczniów szkół gimnazjalnych oraz dla 157 uczniów - zajęcia warsztatowe. Ponadto, w dwóch klasach trzecich gimnazjum dla 49 osób przeprowadzono dodatkowe zajęcia zawodoznawcze. Działania te miały na celu zwiększenie odsetka dzieci i młodzieży objętej doradztwem w zakresie wyboru ścieżki kariery zawodowej i dalszej edukacji oraz korzystającej z TIK i przygotowanej do wejścia na rynek pracy. (dowód: akta kontroli, str. 411-452)

CKU uruchamiało nowe kierunki kształcenia, które każdorazowo uzyskiwały pozytywną opinię Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy oraz Powiatowej Rady Zatrudnienia. Były bowiem poprzedzone monitoringiem rynku pracy, analizą danych statystycznych udostępnianych

³⁵ Tj. Firma Hanlowo-Usługowa „CASMIR” Aneta Gryla, Doorpol J. Adamski, L. Łukawski Sp. Jawna, Weiss Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Handlowo Produkcyjne „Lancer Fashion” Sp. z o.o.

³⁶ Tj. Subtile Sp. z o.o. oraz Kostrabau Polska Tools Kostrzewa Sp. Jawna.

³⁷ Climatic Sp. z o.o., Kram Polska S.A., Motorex Poland Sp. z o.o., Walcownie Ostrowieckie WOST S.A., Alex Pol, Runarsson Sp. z o.o., Netia S.A.

³⁸ Evoltaic Sp. z o.o., Climatic Sp. z o.o., Motorex Poland Sp. z o.o.

przez PUP oraz bezpośrednimi rozmowami z pracodawcami. Świętokrzyski Kurator Oświaty powołał dyrektora CKU do pracy w zespole ds. rozwoju szkolnictwa zawodowego, którego celem ma być zbudowanie systemu wsparcia dla kształcenia zawodowego na terenie województwa i zwiększenie jego skuteczności, efektywności oraz zharmonizowanie oferty edukacyjnej szkół zawodowych z potrzebami rynku pracy. W okresie kontrolowanym, w ramach współpracy CKU z przedsiębiorcami zorganizowano praktyki zawodowe w zawodach: florysta, technik architektury krajobrazu, technik usług fryzjerskich, technik informatyk, elektryk, krawiec, dla 188 osób, z których część uzyskała zatrudnienie. Dla słuchaczy organizowano także spotkania z przedstawicielami PUP, konferencje, warsztaty (udział w Międzynarodowych Targach Innowacji i Technologii). (dowód: akta kontroli, str. 641-703)

Młodzież gimnazjalną od 2016 r. objęto systemem wsparcia, organizując i opłacając certyfikowany egzamin z języków obcych: angielskiego, niemieckiego i francuskiego. W 2016 r. na ten cel poniesiono wydatki w kwocie 33.545 zł, a do egzaminów przystąpiło łącznie 129 uczniów. W 2017 r. łączna kwota poniesionych wydatków wyniosła 58.770 zł, a do egzaminów językowych przystąpiło 153 uczniów szkół gimnazjalnych. Zwiększano także wysokość nakładów na wyposażenie szkół podstawowych i gimnazjów w urządzenia z zakresu TIK z 85,7 tys. zł w 2015 r. do 204,7 tys. w 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 605-629, 704)

W latach 2014-2016 r. ARL Sp. z o.o. realizując zadania Programu Wsparcia Ekonomii Społecznej wspierała podmioty ekonomii społecznej, w tym działające na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. ARL Sp. z o.o. pełniło rolę inkubatora także dla tych podmiotów. W latach 2014-2016 organizowano szkolenia dla osób bezrobotnych w zakresie tworzenia, organizowania i funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej. W ramach Centrum Wspierania Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (dalej: CWISE) organizowano seminaria (m.in. *Granty dla NGO, Spółdzielnie socjalne osób prawnych w świetle ustawy o spółdzielniach socjalnych, Zbiórki publiczne w świetle nowych przepisów, Świętokrzyskie Organizacje Pozarządowe w Sieci Współpracy, Podstawy ekonomii społecznej, Nowe horyzonty dla NGO z woj. świętokrzyskiego*), konferencje (*Fundusze europejskie nowa perspektywa finansowa na lata 2014-2020*), warsztaty dla młodzieży (*Dni Przedsiębiorczości, Działaj Przedsiębiorco*), warsztaty obywatelskie (dla członków samorządów uczniowskich). Przedstawiciele samorządów, organizacji pozarządowych, ośrodków pomocy społecznej uczestniczyli w wizytach studyjnych.

W 2015 r. w budynku po dawnej Szkole Podstawowej nr 4 powstało Centrum Aktywności Obywatelskiej z salami konferencyjnymi, gdzie umieszczono siedziby organizacji pozarządowych. W ramach sektora ekonomii społecznej otwarto w tym budynku Bar Mleczny „Czwórka”, z którego korzystają mniej zamożni mieszkańcy Miasta. Dla tego sektora ekonomii społecznej świadczone usługi doradcze, porady prawne, księgowe, kadrowe.

W 2016 r. ARL Sp. z o.o. realizując zadania Programu Wsparcia Ekonomii Społecznej złożyła ofertę realizacji zadania publicznego do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej *Aktywne postawy młodzieży – podnoszenie kompetencji, przedsiębiorczości i odpowiedzialności w wymiarze środowiska* oraz wniosek o dofinansowanie projektu *Szansa na przyszłość*³⁹, realizowano projekt *Nowa Szansa*⁴⁰, z Młodzieżowym Centrum Kariery Ochotniczych Hufców Pracy w 2015 r. zorganizowano Targi Pracy i Edukacji oraz zajęcia *Zawody – praktycznie w Ostrowcu Świętokrzyskim (z możliwością zwiedzenia ostrowieckich firm i organizacji pozarządowych)*. ARL Sp. z o.o. uczestniczyła także w Świętokrzyskim Kłastrze Edukacji Zawodowej, współpracowała z Wojewódzką Komendą OHP w Kielcach, Narodowym Forum Doradztwa Kariery, Bankiem Światowym, Świętokrzyskim Centrum Innowacji i Transferu Technologii. Wydatki poniesione przez

³⁹ W partnerstwie z gminą Bodzechów i Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Bodzichowie działanie 9.1 *Aktywna integracja zwiększająca szansę na zatrudnienie*.

⁴⁰ We współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim i gminą Kunów - działanie 9.1 *Aktywna integracja zwiększająca szansę na zatrudnienie*.

Gminę dla CWISE w kontrolowanym okresie wyniosły 337.000 zł (dowód: akta kontroli, str. 388-410, 411-452, 742)

CPIAZ, w tym Inkubator Przedsiębiorczości stanowił także istotne wsparcie rozwoju przedsiębiorczości na terenie Miasta.

ARL Sp. z o.o. realizowała następujące usługi na rzecz nowych i istniejących przedsiębiorców w latach 2014-2017 (do 30 czerwca):

- informowano o możliwości wynajmu sal warsztatowych, konferencyjnych i komputerowych w prasie, na stronach internetowych oraz powierzchni biurowych i produkcyjnych w CPIAZ;
- prowadzono strony internetowe CPIAZ i Inkubatora, zamieszczając aktualności prawne, zmieniające się przepisy, nowinki gospodarcze;
- prowadzono punkt recepcyjno-informacyjny (jak założyć własną działalność gospodarczą, skąd pozyskać fundusze na jej otwarcie lub rozwój);
- organizowano wizyty studyjne (łącznie 194 osoby);
- odbyły się panele i warsztaty dla 199 osób: *Skuteczna i szybka windykacja należności bez udziału komornika i sądu, przedsiębiorczość*;
- konferencje - 114 osób (Możliwości dofinansowania projektów edukacyjnych dla szkół w nowej perspektywie 2014-2020, z wykorzystaniem wsparcia i zaangażowania przedsiębiorstw, podsumowanie wakacyjnych staży organizowanych przez ARL Sp. z o.o.
- szkolenia i kursy - 304 osoby: *Obsługa kasy fiskalnej, Start z Agencją, Profesjonalny pracownik administracyjno-biurowy, Język angielski biznesowy* – EMPIK SCHOOL, *Animacja czasu wolnego, Zasady ubiegania się o wsparcie na operacje typu Modernizacja gospodarstw rolnych*;
- konsultacje - 305 osób (nt. dofinansowania działalności gospodarczej ze środków PUP; funduszy strukturalnych UE, form pozyskania dotacji, możliwości podnoszenia kwalifikacji);
- spotkanie z przedsiębiorcami w 2014 r., z udziałem Prezydenta Miasta, Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, Naczelnika Urzędu Skarbowego w Ostrowcu Świętokrzyskim, Głównego Inspektora Sanitarnego, Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim – 40 osób; w 2015 r. we współpracy ze Świętokrzyską Izbą Gospodarczą (43 przedsiębiorców) - spotkanie informacyjne nt. mikrodotacji w ramach Świętokrzyskiego Funduszu Młodych;
- prowadzono Gminne Centrum Informacji (kafeteria internetowa – 495 osób, spotkania indywidualne – 392 osoby, doradztwo aktywizacyjne – 334 osoby, Wolontariacki Ośrodek Pracy – 66 osób, pośrednictwo pracy – 1768 osób);
- w 2014 r. zorganizowano Giełdę Pracy, Targi Edukacji i Pracy (237 osób), Ogólnopolski Tydzień Kariery (16 uczniów), w 2015 r. – Światowy Tydzień Przedsiębiorczości (58 uczniów), spotkania informacyjne Start z Agencją (37 osób), Projekt Twoja Szkoła - Twój Sukces (90 uczestników, z tego 18 znalazło pracę);
- ARL Sp. z o.o. podjęła współpracę z lokalnymi przedsiębiorcami w zakresie nieodpłatnej promocji towarów i usług w Barze Mlecznym „Czwórka”;
- współpracowano z wieloma instytucjami, organizacjami, firmami⁴¹. (dowód: akta kontroli, str. 712-719)

3.9. W latach 2015-2017 (do 30 czerwca) nie realizowano celu określonego w zaktualizowanej Strategii, jakim było zwiększenie odsetka powierzchni Miasta objętej MPZP dla zapewnienia harmonijnego rozwoju i ładu przestrzennego. Wskaźnik ten zarówno planowany, jak i faktycznie wykonany nie uległ zmianie od 2015 r. i nie planowano jego zwiększenia. Prezydent poinformował m.in.: *Pomimo iż z jednej strony w pewnym sensie*

⁴¹ Np. Świętokrzyskim Centrum Innowacji i Transferu Technologii z Kielc, VIVE Biznes Sp. z o.o., Agencją JUSTA PR, PARP, Targami Kielce S.A., Stowarzyszeniem BAŁT, z fundacją na rzecz integracji zawodowej, społecznej oraz rozwoju przedsiębiorczości VIA, Cechem Rzemieślników i Przedsiębiorców w Ostrowcu Św., Międzynarodowym Centrum Doskonalenia Kadr, Bankiem Światowym, Urzędem Miasta Krakowa, Europejską Platformą Edukacyjną Sp. z o.o., Staropolską Izbą Przemysłowo-Handlową, Katolickim Uniwersytetem Lubelskim, Instytutem Wzornictwa Przemysłowego sp. z o.o., Ascend Consulting, ECORYS Polska.

zapewniają one harmonijny rozwój i ład przestrzenny, to z drugiej strony w wielu wypadkach uniemożliwiają inicjowanie, prowadzenie i rozwój wielu działań gospodarczych. W dobie bardzo intensywnych zmian (...), inwestorom i przedsiębiorcom zależy na jak najszybszym rozpoczęciu działalności gospodarczej oraz nieograniczaniu jej barierami, które mogą wypłynąć w przypadku np. planów uchwalanych w latach 1997-2006, które nie do końca spełniają ich oczekiwania i w paru przypadkach stały się czynnikiem blokującym różnorakie inwestycje prywatne. Szybszym wyjściem wydaje się być uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, w której to mogą samodzielnie określić swoje zamierzenia inwestycyjne, bez ograniczeń, które nakładają na nich niektóre plany i realizować swoje zamierzenia. Na lata przyszłe (2017-2019), z uwagi na planowaną kompleksową aktualizację Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, które stanowić będzie podwaliny do ogólnej polityki przestrzennej miasta i stworzyć lokalne zasady zagospodarowania, postanowiłem wstrzymać działania zmierzające do opracowywania nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, aby nie doprowadzić do ich niezgodności z planowanym studium (dowód: akta kontroli, str. 756)

Zaplanowanych w Strategii wskaźników w obszarach wspierania przedsiębiorczości nie osiągnięto w następujących przypadkach: liczba firm, które wdrożyły innowacje produktowe, procesowe, organizacyjne lub marketingowe w danym roku; liczba mieszkańców na koniec danego roku; procent młodzieży gimnazjalnej objętej doradztwem w dziedzinie wyboru zawodu i dalszej edukacji oraz szkoleniem z zakresu przedsiębiorczości. Nie udało się także utrzymać względnie stałego poziomu wydatkowania środków finansowych na budowę, przebudowę i remonty dróg oraz infrastruktury technicznej, w tym sieciowej. Procentowy udział wydatków na inwestycje i remonty infrastruktury w wydatkach budżetowych ogółem z 8,1% w 2015 r. zmniejszył się do 3,7%. Na rozbudowę infrastruktury sieciowej w 2014 r. przeznaczono 4.824,3 tys. zł; w 2015 r. - 3.405 tys. zł, na rok 2017 zaplanowano kwotę 6.759 tys. zł. (dowód: akta kontroli, str. 605-629)

Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Planowania i Rozwoju, odpowiedzialnego od 16 maja 2016 r. za monitoring realizacji Strategii wynika, że *dotychczas nie dokonywano pisemnej analizy porównania wartości wskaźników i nie formułowano zaleceń w przypadku nieosiągnięcia planowanych wartości mierników*. Odnosząc się do prawdopodobnych przyczyn nieosiągnięcia planowanych poziomów, Zastępca Naczelnika ww. Wydziału wskazał m.in. na: *trudność w monitorowaniu danych zewnętrznych, brak lub niższe dofinansowanie projektów ze środków unijnych, trwające prace w zakresie opracowywania dokumentacji projektowych, oszczędności w ramach przeprowadzonych postępowań przetargowych i niższych kosztów realizacji zadań, przesunięcie zadań na lata przyszłe*. (dowód: akta kontroli, str. 766-769)

3.10. W ramach współpracy międzysamorządowej w celu doprowadzenia do szybszej poprawy standardu i znaczenia głównych dróg i linii kolejowych, stanowiących połączenia komunikacyjne Miasta z metropolitalnymi, regionalnymi i subregionalnymi ośrodkami miejskimi w kraju oraz siecią TENT monitorowano następujące wskaźniki: wysokość dochodów z podatku PIT i CIT oraz zmianę liczby mieszkańców w stosunku do roku poprzedniego. Istotnym celem sformułowanym w Strategii było zahamowanie spadkowego trendu liczby mieszkańców Miasta. Dla realizacji tego celu realizowana była polityka prorodzinna i polityka rozwoju gospodarczego Miasta, dążono do poprawy warunków życia i rozwoju osobowego mieszkańców (poziom i dostępność usług publicznych). Zaplanowany cel nie został osiągnięty – liczba mieszkańców na koniec roku 2016 wynosiła 69.014 i zmniejszyła się o 892 osoby.

Poziom bezrobocia (mierzony jako stosunek liczby bezrobotnych do liczby osób w wieku produkcyjnym) w 2013-2016⁴² wykazywał tendencję malejącą z 12,2% w 2013 r. do 7,6% w 2016 r. Spadkowy trend tego wskaźnika był zgodny z trendem krajowym i odzwierciedlał sytuację gospodarczą w kraju - malejącą liczbę bezrobotnych i malejącą liczbę osób

⁴² Na dzień 31 grudnia każdego roku.

w wieku produkcyjnym. Saldo migracji wewnętrznej⁴³ było ujemne w całym okresie, jednak wskaźnik ten przybierał zróżnicowane wartości (zauważalne jest zmniejszenie niekorzystnego trendu związanego z odpływem ludności (saldo migracji w 2013 r. wynosiło -699, a w 2016 r. -243). W 2016 r. ponownie przybrał mniej korzystną w porównaniu do 2015 r. wartość (zmiana z -40 do -243). Wzrastały dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca (z 1.431,85 zł do 1.706,59 zł), dochody z PIT (z 538,93 do 667,56 zł) oraz z CIT (z 19,69 do 21,78 zł). Zmniejszyły się wydatki majątkowe inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca (z kwoty 181,38 zł do 165,19 zł). Liczba nowo zarejestrowanych podmiotów wahała się od 474 do 571, a podmiotów, które zawieszały działalność – 706-707.

Prezydent wyjaśnił, że nie ma bezpośredniego wpływu na walkę z bezrobociem, działania z zakresu szkolnictwa zawodowego lub migracji mieszkańców. Zauważalne pozytywne zmiany w statystykach, to efekt nowego podejścia do funkcjonowania miasta jako żywego organizmu, w którym najważniejszym elementem są jego obywatele, a tym samym także przedsiębiorcy. W ocenie Prezydenta, wszelkie kroki podejmowane dla ich dobra pozwalają na poprawę sytuacji we wspomnianych statystykach. (dowód: akta kontroli, str. 753)

Odnosząc się do skuteczności stosowanych narzędzi wspierania przedsiębiorczości, Prezydent wyjaśnił: (...) wszystkie narzędzia i działania, (...) bez względu na skuteczność, są niezmiernie ważne. Nawet takie, których skuteczności nie da się wyliczyć lub jest bardzo mała, a wpływają pozytywnie na wizerunek mieszkańców, przedsiębiorców czy miasta i tworzenie przyjaznego klimatu. Niezmiernie trudno jest jednoznacznie wskazać, które z narzędzi okazały się nieskuteczne lub mało skuteczne, gdyż nie znam i nie mierzę dokładnego wpływu wykorzystywanych narzędzi na konkretne grupy przedsiębiorców, a to co może być bardzo skuteczne dla np. małego przedsiębiorcy, może nie mieć znaczenia dla podmiotu zatrudniającego powyżej 250 osób. Z pewnością jedną z barier, na którą napotykają przedsiębiorcy, to trudności w znalezieniu odpowiednio przygotowanego terenu do realizacji ich inwestycji (...) Kolejną barierą (...) jest stan infrastruktury, która z roku na rok ulega diametralnej poprawie. (...) część barier i trudności jest poza moim zasięgiem i związana jest głównie z niewystarczającą dostępnością komunikacyjną miasta (brak dostępu do dróg ekspresowych, autostrad), brakiem możliwości obrotu terenami rolnymi o powierzchni powyżej 3000m² przez gminę na rzecz innych osób niż rolnicy, nadmierną biurokracją oraz problemami administracyjno-prawnymi. (dowód: akta kontroli, str. 752-753)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, działania w obszarze edukacji, wspierające przedsiębiorcze postawy młodzieży takie jak zajęcia zawodoznawcze, warsztaty dla uczniów szkół gimnazjalnych i finansowanie certyfikowanych egzaminów z języków obcych, stanowią przykład dobrej praktyki.

Ocena częściowa

W ocenie NIK w okresie objętym kontrolą Gmina uzyskiwała znaczące efekty działań podejmowanych na rzecz wspierania przedsiębiorczości. Gmina korzystała ze zróżnicowanych narzędzi wspierania przedsiębiorczości, ułatwiała przedsiębiorcom funkcjonowanie na lokalnym rynku, stosując liczne zachęty inwestycyjne i zwiększając podaż terenów, a także realizowała cieszące się zainteresowaniem proprzedsiębiorcze działania adresowane do młodzieży gimnazjalnej. Realizowane działania mogły mieć korzystny wpływ na rosnącą liczbę podmiotów gospodarczych, malejące wskaźniki bezrobocia oraz zmniejszenie liczby przedsiębiorców zawieszających działalność gospodarczą.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej

⁴³ Różnica pomiędzy napływem (zameldowania na pobyt stały) a odpływem (wymeldowania z pobytu stałego) ludności związanym ze zmianą miejsca zamieszkania na terenie kraju

Izbie Kontroli⁴⁴, wnioskuje o aktualizację zapisów dotyczących zasad monitorowania Strategii Rozwoju oraz dokonywanie oceny efektów jej realizacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

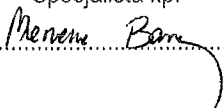
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Kielce, dnia 21 września 2017 r.

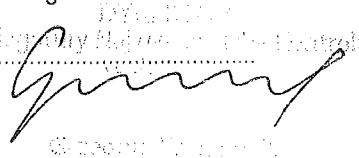
Kontrolerzy:

Marzena Baradziej
Specjalista kp.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik


Grzegorz Walendzik