



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.008.05.2017

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	Lata 2014-2017 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych). W uzasadnionych przypadkach badaniami objęto okres wcześniejszy, jeżeli miał związek z przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/59/2017 z dnia 7 lipca 2017 r. 2. Marcin Sudół, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/60/2017 z dnia 18 lipca 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Ćmielowie (dalej: Urząd), ul. Ostrowiecka 40, 27-440 Ćmielów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Kuśmierz, Burmistrz Gminy Ćmielów (dalej: Burmistrz) [dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli gmina Ćmielów (dalej również Gmina), wprowadzając do realizacji programy wspierające rozwój gospodarczy ograniczyła się głównie do opracowania dokumentów strategiczno-planistycznych. Takimi dokumentami są Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Ćmielów na lata 2014-2020 i Gminny Program Rewitalizacji dla Gminy Ćmielów na lata 2016-2025, określające m.in. cele strategiczne i operacyjne w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. W ww. dokumentach wskazane zostały cele i kierunki dotyczące rozwoju przedsiębiorczości, jednakże nie określono zadań ukierunkowanych na wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, innych niż infrastrukturalne, służących realizacji tych celów. Nie określono również konkretnych wskaźników służących do oceny postępu działań Gminy w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. Urząd zapewniał dostęp, poprzez strony internetowe, do informacji przydatnych przedsiębiorcom, jednakże strony te nie zawsze były aktualizowane na bieżąco. W okresie objętym kontrolą Gmina realizowała inwestycje infrastrukturalne, w tym drogowe, służące pośrednio poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej i zwiększaniu atrakcyjności Gminy dla potencjalnych inwestorów.
--------------	---

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki wspierania przedsiębiorczości w Gminie

Opis stanu faktycznego	Gmina Ćmielów jest gminą miejsko-wiejską położoną we wschodniej części powiatu ostrowieckiego, w bliskim sąsiedztwie osiemdziesięcioletniego Ostrowca
------------------------	---

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.

Świętokrzyskiego. Zajmuje powierzchnię 117,9 km², z czego 95,7% stanowią użytki rolne (76,1 km²) i lasy (36,8 km²), co świadczy o jej rolniczym charakterze. Pozostałe obszary stanowią tereny pod budownictwo mieszkaniowe, usługi, handel i tereny zielone (4,9 km²). W granicach administracyjnych Gminy, którą zamieszkuje 7.461 mieszkańców (wg stanu na 31 maja 2017 r.), położone są miasto Ćmielów, 24 wsie i dwa przysiółki. [dowód: akta kontroli str. 101, 190-191, 321]

Przez obszar Gminy przebiega droga wojewódzka nr 755 oraz linia kolejowa nr 25 relacji Łódź Kaliska – Dębica. Gmina posiada dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną w zakresie wodociągów, gazu ziemnego i energii elektrycznej. [dowód: akta kontroli str. 208, 321]

1.1 W Urzędzie nie wyznaczono stanowiska/referatu ze wskazaniem wprost obowiązków w zakresie wspierania przedsiębiorców (współpraca i pomoc przedsiębiorcom na różnych etapach procesu inwestycyjnego). Zadania tego typu nie zostały również wskazane innym jednostkom organizacyjnym gminy. Burmistrz oświadczył, że *nie utworzono komórki lub stanowiska ds. wspierania rozwoju przedsiębiorczości, gdyż do Urzędu nie zgłaszali się żadni inwestorzy bądź przedsiębiorcy zainteresowani taką formą wsparcia*. [dowód: akta kontroli str. 5-89, 124]

1.2. W okresie objętym kontrolą podstawowymi dokumentami strategiczno-planistycznymi były:

- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Ćmielów na lata 2014-2020 (dalej: Strategia) przyjęta uchwałą Rady Miasta i Gminy (dalej: Rada) w dniu 19 stycznia 2014 r.;
- Gminny Program Rewitalizacji dla Gminy Ćmielów na lata 2016-2025 (dalej: Program Rewitalizacji) przyjęty uchwałą Rady w dniu 28 marca 2017 r.;
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Ćmielów (dalej: Studium) przyjęte uchwałą Rady w dniu 28 czerwca 2000 r.;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego;
- Program Ochrony Środowiska dla Miasta i Gminy Ćmielów na lata 2014-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2021 (uchwała Rady z dnia 17 lipca 2014 r.);
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Ćmielów na lata 2015-2020 (uchwała Rady z dnia 28 maja 2015 r.);
- Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Ćmielów (uchwała Rady z dnia 18 listopada 2016 r.). [dowód: akta kontroli str. 123, 169-235, 321]

W trzech ostatnich dokumentach nie określono bezpośrednio zadań na rzecz rozwoju/wspierania przedsiębiorczości w Gminie. [dowód: akta kontroli str. 123]

Strategia zawiera część diagnostyczną, tj. krótką charakterystykę demograficzną (m.in. liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia, dane dotyczące przyrostu naturalnego), sytuację na rynku pracy (m.in. liczba bezrobotnych, dane dotyczące podmiotów gospodarczych), sferę techniczną (transport i komunikacja, telekomunikacja, zaopatrzenie w ciepło i gospodarka mieszkaniowa, zaopatrzenie w gaz, elektroenergetyka, zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, gospodarka odpadami). W Strategii zamieszczono też analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w odniesieniu do poszczególnych obszarów życia społeczno-gospodarczego (położenie Gminy; strefa społeczna; środowisko przyrodnicze; gospodarka wodno-ściekowa; gospodarka odpadami; rolnictwo; drogi i komunikacja; turystyka, sport i rekreacja; szkolnictwo, kultura i zabytki; możliwości rozwoju gospodarczego). W przypadku obszaru „możliwości rozwoju gospodarczego” jako mocne strony wskazano liczbę szlaków turystycznych, obiektów cennych przyrodniczo i zabytków, możliwość lepszego wykorzystania zasobów i surowców

oraz dużą atrakcyjność osiedleńczą (wyznaczone tereny pod zabudowę mieszkaniową). Słabe strony to: mała powierzchnia terenów inwestycyjnych, małe zainteresowanie inwestorów Gminą, brak zintegrowanej informacji dla przedsiębiorców. Jako szanse w tym obszarze wskazano m.in. budowę obwodnicy Ćmielowa, która może przyczynić się do powstania terenów inwestycyjnych oraz możliwość pozyskania środków z funduszy unijnych. Z zagrożeń wymieniono bliskość ośrodka przemysłowego i handlowego w Ostrowcu Świętokrzyskim, stanowiącego poważną konkurencję dla drobnej przedsiębiorczości w Gminie oraz brak ożywienia gospodarczego, a tym samym brak nowych miejsc pracy. [dowód: akta kontroli str. 171-175, 180-181, 200, 204, 321]

Burmistrz wyjaśnił, że *projekt Strategii podlegał konsultacjom społecznym, a więc - jego zdaniem - przedsiębiorcy mieli możliwość uczestniczenia w aktualizacji ww. dokumentu (...) jednakże przedsiębiorcy nie skorzystali z prawa czynnego udziału w tworzeniu ww. dokumentu.* [dowód: akta kontroli str. 265-266, 268, 275-284]

W dniu 22 czerwca 2016 r. Rada przyjęła aktualizację Strategii. Nie była ona poprzedzona konsultacjami społecznymi. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że obowiązująca od 2014 r. Strategia wymagała rozszerzenia celów i kierunków działań. W aktualizacji głównie skoncentrowano się na uaktualnieniu danych – podano je wg stanu na koniec 2014 r. i 2015 r. (wcześniej dane te dotyczyły okresu do roku 2011 bądź 2012). [dowód: akta kontroli str. 169-208, 186-208, 321]

W Strategii zapisano: *Gmina Ćmielów obszarem rozwoju gospodarczego i społecznego.* Za wspólny cel przyjęto poprawę warunków życia mieszkańców i rozwój gospodarczy Gminy. W Strategii wskazano cztery cele bezpośrednie i trzy cele pośrednie. Jednym z założonych celów bezpośrednich jest pobudzenie aktywności i przedsiębiorczości mieszkańców oraz tworzenie warunków życia mieszkańców i rozwoju gospodarczego Gminy. Wyznaczono trzy kierunki pomocne w osiągnięciu ww. celu: stwarzanie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości i samozatrudnieniu, wspieranie edukacji mieszkańców w zakresie przedsiębiorczości, opracowanie i wdrażanie projektów związanych z aktywizacją lokalnej społeczności. [dowód: akta kontroli str. 206, 321]

1.3. W Programie Rewitalizacji zidentyfikowano problemy (konieczne do rozwiązania poprzez działania rewitalizacyjne) i potencjały (których uruchomienie jest istotne do powodzenia procesu rewitalizacji) w podziale na pięć sfer tematycznych oraz wynikające z nich potrzeby o różnym charakterze i skali oddziaływania. W sferze gospodarczej wskazano pięć problemów: niedostateczna przedsiębiorczość mieszkańców na obszarze rewitalizacji, małe zróżnicowanie oferty handlu i usług przy Rynku, niewystarczający rozwój sfery usług związanych z obsługą ruchu turystycznego, rozdrobniony handel nieprzystosowany do zmieniających się uwarunkowań rynkowych, niewystarczająca przestrzeń oraz warunki techniczne placu targowego zlokalizowanego przy Rynku do prowadzenia działalności handlowej.

Do atutów Gminy mających istotny wpływ na powodzenie procesu rewitalizacji zaliczono: specjalizację przemysłową w zakresie ceramiki i związane z nią długoletnie tradycje, koncentrację na obszarze rewitalizacji obiektów usługowych, handlowych i produkcyjnych, lokalizację najstarszej w Polsce grupy fabryk wyrobów ceramicznych, działalność Fabryki Porcelany AS Ćmielów.

Zdiagnozowano trzy potrzeby w zakresie przewyższania zjawisk kryzysowych w sferze gospodarczej:

- 1) pobudzanie przedsiębiorczości mieszkańców obszaru rewitalizacji w zakresie handlu i usług;

- 2) wspieranie rozwoju przedsiębiorstw i działalności gospodarczych mieszkańców na obszarze rewitalizacji;
- 3) tworzenie warunków do rozwoju sektorów turystycznego i okołoturystycznego na obszarze rewitalizacji. [dowód: akta kontroli str. 215-219]

W Programie rewitalizacji zapisano, iż *w wymiarze gospodarczym proces rewitalizacji ma przyczynić się w sposób bezpośredni do pobudzenia przedsiębiorczości mieszkańców (szczególnie w zakresie rozwoju funkcji turystycznej opartej na lokalnych tradycjach), postaw przedsiębiorczych kapitału młodych ludzi, a w sposób pośredni – do „ożywienia” gospodarczego przestrzeni wokół Rynku (pożądany stan docelowy).* [dowód: akta kontroli str. 223]

Jeden z dwóch celów rewitalizacji *Zbudowanie międzysektorowego partnerstwa aktywnych i przedsiębiorczych mieszkańców* ma odpowiadać na określone potrzeby związane m.in. z pobudzeniem przedsiębiorczości mieszkańców obszaru rewitalizacji w zakresie handlu i usług oraz wspieraniem rozwoju przedsiębiorstw i działalności gospodarczych na obszarze rewitalizacji. [dowód: akta kontroli str. 224-228]

Jednym z uzupełniających przedsięwzięć rewitalizacyjnych (powiązanych z ww. celem) ma być stworzenie kompleksowego systemu wsparcia przedsiębiorczości mieszkańców na obszarze rewitalizacji. W ramach przedsięwzięcia przewiduje się m.in. inicjowanie oraz prowadzenie kampanii informacyjnych o dostępnych zewnętrznych środkach finansowych na rozpoczęcie i rozwój działalności gospodarczej. Ponadto planuje się nawiązanie współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: PUP) w zakresie wsparcia finansowego i merytorycznego mieszkańców planujących założyć lub rozwinąć działalność gospodarczą na wyznaczonym obszarze rewitalizacji. Ważnym elementem będzie również wdrożenie systemu wsparcia merytorycznego związanego z powstawaniem podmiotów ekonomii społecznej. [dowód: akta kontroli str. 229-230]

Burmistrz wyjaśnił, że Program Rewitalizacji *podlegał bardzo szerokim konsultacjom społecznym. Tym samym - zdaniem Burmistrza - umożliwiono w pełni udział w tworzeniu „programu” przedsiębiorcom zarówno w jego kształcie, zakresie czy w konkretnych zaplanowanych działaniach (...) jednakże przedsiębiorcy skorzystali z tego prawa w bardzo minimalnym zakresie.* [dowód: akta kontroli str. 265-266, 268-274, 285-290]

1.4. Na dzień 31 maja 2017 r. na terenie gminy Ćmielów obowiązywało 10 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP) uchwalonych dla: miejscowości - Piaski Brzostowskie, Brzóstowa i Grójec, części terenu sołectwa Ruda Kościelna oraz terenu eksploatacji złoża piasku w miejscowości Borownia. Najstarszy z obowiązujących MPZP został uchwalony 13 marca 2003 r. Ponadto, 14 marca 2013 r. i 14 września 2016 r. Rada podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia MPZP odpowiednio: miasta Ćmielowa i miejscowości Brzóstowa (II zmiana). [dowód: akta kontroli str. 137, 150-165, 251-258]

W kontrolowanym okresie Rada uchwaliła zmianę MPZP w miejscowościach Grójec (17 września 2015 r.) i Brzóstowa (22 kwietnia 2016 r.). [dowód: akta kontroli str. 137]

Wg stanu na 31 maja 2017 r. aktualnymi MPZP pokryte było 5,9% powierzchni Gminy. Tereny przeznaczone pod działalność gospodarczą stanowiły 6,6% obszaru Gminy objętego MPZP z czego: 1,2% stanowiły tereny usługowe, a 5,4% tereny

zabudowy mieszkalnej, w których - jako funkcje uzupełniające - dopuszczone zostały usługi nieuciągliwe. [dowód: 139]

Do Urzędu wpłynęły 4 wnioski w sprawie zmian w MPZP. Przedmiotowe wnioski stanowiły podstawę do aktualizacji zapisów MPZP (m.in. do zmiany przeznaczenia działek). [dowód: akta kontroli str. 143-166]

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP) Urzędu, w uchwałach dotyczących m.in. MPZP, zostały udostępnione wszystkie obowiązujące MPZP. W innej zakładce BIP Urzędu poświęconej MPZP wymieniono sześć z dziesięciu obowiązujących MPZP. [dowód: akta kontroli str. 242, 246-247, 249]

1.5. Od 2000 r. w Gminie obowiązuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium aktualizowane było trzykrotnie, tj. w 2008 r., 2012 r. i 2013 r. Ostatnia aktualizacja podyktowana była: wprowadzeniem do Studium ustanowionego obszaru Natura 2000 „Dolina Kamiennej”; zmianą przebiegu planowanej obwodnicy miasta Ćmielowa oraz rezygnacją z dwóch planowanych zbiorników wodnych z powodu ich położenia w obszarze Natura 2000 „Dolina Kamiennej”; poszerzeniem istniejących terenów zabudowy mieszkaniowej. [dowód: akta kontroli str. 138, 140-142]

Gmina Ćmielów nie zawierała umów urbanistycznych z inwestorami. [dowód: akta kontroli str. 139]

1.6. W strukturze Rady nie wyodrębniano komisji zajmującej się wspieraniem przedsiębiorczości. Przewodnicząca Rady wyjaśniła, że *nie zachodziła potrzeba powołania takiej komisji*. [dowód: akta kontroli str. 90-91]

1.7. Urząd nie opracował zasad obsługi inwestora, uwzględniającego np. etap udzielenia informacji, przekazania materiałów, pozyskania informacji zwrotnej od potencjalnego inwestora, skrócenia toku procedur urzędowych, tj. aż do momentu sfinalizowania inwestycji (wsparcie inwestora/przedsiębiorcy na każdym etapie procesu inwestycyjnego), gdyż jak oświadczył Burmistrz *nie było zainteresowania ze strony potencjalnych przedsiębiorców*. [dowód: akta kontroli str. 124]

1.8. Gmina Ćmielów nie powołała ani nie współuczestniczyła w powołaniu instytucji otoczenia biznesu, takich jak fundusz poręczeń kredytowych, fundusz pożyczkowy, ośrodek wspierania przedsiębiorczości, inkubator przedsiębiorczości, centrum informacyjne, agencja rozwoju lokalnego, park technologiczny, przemysłowy itp. [dowód: akta kontroli str. 124]

1.9. Na terenie Gminy nie funkcjonują placówki szkolnictwa zawodowego oraz nie podejmowano działań, których celem byłoby dostosowanie szkolnictwa dla potrzeb przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą. Burmistrz oświadczył, że nie podejmowano ww. działań, gdyż na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych nie stwierdzono zainteresowania tą formą edukacji na terenie Gminy. Badania ankietowe zostały przeprowadzone przez Samorządowy Inspektorat Oświaty w listopadzie 2016 r. wśród rodziców uczniów gimnazjów i dotyczyły ewentualnego utworzenia szkoły średniej w związku z planowaną likwidacją gimnazjów. Za utworzeniem szkoły branżowej (dawniej szkoły zawodowej) opowiedziało się jedynie 4,5% ankietowanych. [dowód: akta kontroli str. 124, 127-131]

1.10. System komunikacji Gminy tworzą szlaki komunikacyjne, do których zalicza się:

- drogę wojewódzką nr 755 (Ostrowiec Świętokrzyski – Ożarów);
- sieć dróg powiatowych o łącznej długości 67,8 km;
- sieć dróg gminnych o łącznej długości 96 km.

Komunikację zbiorową w Gminie zapewnia Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. z siedzibą w Ostrowcu Świętokrzyskim (komunikacja podmiejska), Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Sp z o.o. z siedzibą w Ostrowcu Świętokrzyskim oraz prywatni przewoźnicy obsługujący trasę Ostrowiec Świętokrzyski – Ćmielów. Duża konkurencja ze strony przewoźników sprawia, że zbiorcza komunikacja w Gminie jest zapewniona.

Sieć telefoniczna zarówno przewodowa jak i komórkowa obejmuje całe miasto i znaczną część Gminy. Operatorem telefonii stacjonarnej na terenie miasta Ćmielowa jest Orange Polska. Dostęp do Internetu świadczony jest również za pomocą drogi radiowej i komórkowych sieci, w tym szybkiego internetu. Teren gminy pokryty jest zasięgiem wszystkich operatorów sieci telefonii komórkowej, działających w Polsce.

Zgodnie z zapisami w Strategii, na terenie Gminy zorganizowane systemy ciepłownicze posiadają jedynie budynki gminne i spółdzielnie mieszkaniowe. Brak jest komunalnych kotłowni. Domy ogrzewane są węglem i drewnem. Nieliczne budynki ogrzewane są olejem opałowym, energią elektryczną lub gazem. W Strategii wskazano, że przyczyną tego stanu są dość wysokie ceny tych paliw, a także możliwości pozyskiwania na terenie Gminy drewna (lesistość wynosi prawie 30,9% całkowitej powierzchni Gminy).

W ww. dokumencie planistycznym zawarto informację, że gospodarstwa domowe jednorodzinne zaopatrywane są w ciepło przez indywidualne kotłownie opalane drewnem, węglem, co wpływa niekorzystnie na zanieczyszczenie środowiska.

Przez teren Gminy przebiega gazociąg wysokoprężny Sandomierz – Ostrowiec Świętokrzyski o długości 9.572 m. Z sieci gazowej korzysta ponad 600 gospodarstw, a stopień zgazyfikowania Gminy wynosi ok. 70%. Gmina jest w 100% zelektryfikowana.

Sieć wodociągowa znajduje się we wszystkich sołectwach Gminy, jej długość wynosi 111,3 km. Przyłącza wodociągowe mają długość 50 km, a liczba gospodarstw podłączonych do sieci wynosi 2225. Stopień zwodociągowania Gminy wynosi ponad 97%.

Gmina Ćmielów nie posiada komunalnej oczyszczalni ścieków.

Wybudowana sieć zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej wynosi ok. 30 km (762 przyłączy). Rocznie za pomocą sieci kanalizacyjnej odprowadzane jest ok. 75 tys. m³ ścieków do oczyszczalni w Ostrowcu Świętokrzyskim. Z tego rodzaju kanalizacji korzysta ok. 2.150 osób. Ponadto na terenie Zakładów Porcelany Ćmielów znajduje się biologiczno-mechaniczna oczyszczalnia ścieków. Stopień skanalizowania Gminy wynosi ok. 34%. [dowód: akta kontroli str. 192-199, 240, 321]

Gmina w okresie objętym kontrolą nie wyznaczała i nie uzbrajała nowych terenów inwestycyjnych (np. poprzez budowę układu komunikacyjnego, sieci kanalizacji, linii światłowodowych) ani też nie prowadziła działań w celu pozyskania gruntów pod zagospodarowanie inwestycyjne od prywatnych właścicieli. Burmistrz oświadczył, że *gmina nie posiada terenów, które mogłyby się cieszyć zainteresowaniem inwestorów. Istnieje ograniczony dostęp do atrakcyjnych gruntów pod inwestycje co jest spowodowane występowaniem obszarów chronionych Natura 2000 oraz dużą ilością wysokiej klasy gruntów rolniczych.* [dowód: akta kontroli str. 124]

1.11. W latach 2014-2017 (do 31 maja) w przypadku najmu bądź wdzierżawiania przez gminę Ćmielów nieruchomości, Rada każdorazowo wyrażała zgodę w formie uchwały. Rada nie podjęła natomiast uchwały określającej stawki czynszu za wynajem bądź dzierżawę nieruchomości będących własnością Gminy. W ww. okresie nie stosowano preferencyjnych stawek czynszu najmu lub dzierżawy nieruchomości gminnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej.

1.12. W okresie objętym kontrolą, Gmina nie sprzedawała i nie użyczała nieruchomości przedsiębiorcom. Zawarto jedną umowę najmu z przeznaczeniem na prowadzenie gabinetu pielęgniarki położnej środowiskowej oraz siedem umów dzierżawy z przeznaczeniem na: instruktaż jazdy samochodem osobowym, prowadzenie sklepów spożywczych (dwie umowy), eksploatację urządzeń telekomunikacyjnych dla celów telefonii cyfrowej, prowadzenie niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej, maszt antenowy, prowadzenie kiosku „Ruchu”². Gmina w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących ww. działalność nie stosowała preferencyjnych stawek dotyczących najmu lokali przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, a przedsiębiorcy ci od 2014 r. nie korzystali ze zwolnień i ulg na remont tych lokali. [dowód: akta kontroli str. 122-123]

1.13. Urząd nie podejmował działań w kierunku wprowadzenia możliwości wsparcia finansowego przedsiębiorców takich jak poręczenia, gwarancje i pożyczki przedsiębiorcom działającym na jej obszarze.

1.14. Urząd nie podejmował w okresie 2014-2017 (do 31 maja) działań mających na celu włączenie terenów Gminy do specjalnej strefy ekonomicznej. Nie prowadzono także działań w kierunku wspierania przedsiębiorców już funkcjonujących na terenie Gminy, takich jak:

- a) działania na rzecz absorpcji środków unijnych,
 - b) pomoc przy aplikowaniu o środki unijne,
 - c) pomoc przy zakładaniu stowarzyszeń przedsiębiorców,
 - d) pomoc w rekrutacji i szkoleniu pracowników z terenu gminy (współpraca m.in. z PUP w tym zakresie),
 - e) upowszechnianie informacji, w tym poradników dla przedsiębiorców, ze szczególnym uwzględnieniem młodych przedsiębiorców,
 - f) promocja dobrych praktyk, np. poprzez organizację wizyt studyjnych, seminariów tematycznych, konsultacje i doradztwo prowadzone przez praktyków itp.
- [dowód: akta kontroli str. 124-125]

1.15. W okresie objętym kontrolą, Urząd wykorzystywał strony internetowe na potrzeby przedsiębiorców: www.cmielow.pl i bip.cmielow.pl. Na pierwszej z nich, informacje przydatne dla przedsiębiorców znajdowały się m.in. w zakładce dotyczącej przetargów oraz w linku do strony zawierającej porady dla mikro przedsiębiorców (mikroporady.pl). Urząd opublikował na stronie BIP pomocne dla przedsiębiorców informacje, które dotyczyły m.in. działalności gospodarczej, przetargów, opłaty targowej, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wpisu gospodarstw agroturystycznych do ewidencji obiektów świadczących usługi hotelarskie. Niektóre z zamieszczonych w BIP Urzędu informacji dotyczących działalności gospodarczej były nieaktualne. [dowód: akta kontroli str. 241-249]

Na ww. stronach nie było natomiast informacji związanych z promowaniem Gminy i zachęcaniem potencjalnych inwestorów do rozpoczęcia działalności gospodarczej na jej terenie. [dowód: akta kontroli str. 126]

W toku kontroli stwierdzono, że na stronach BIP poświęconych MPZP (zakładka: *Prawo Lokalne » Plan zagospodarowania przestrzennego » Na terenie Gminy Ćmielów obowiązują*) wymieniono sześć z dziesięciu obowiązujących MPZP. Ww. zakładka ostatni raz była aktualizowana w dniu 30 marca 2011 r. Burmistrz wyjaśnił, że *nie aktualizowano zawartości punktu (...) ze względu na umieszczenie wszystkich planów w zakładce Prawo lokalne » Uchwały » Planowanie przestrzenne mającej priorytet w aktualizacji. Zakładka plan zagospodarowania przestrzennego zostanie niezwłocznie uaktualniona*. [dowód: akta kontroli str. 242, 249, 265, 267]

² Umowę rozwiązano w dniu 30 czerwca 2016 r.

Na stronie BIP dotyczącej działalności gospodarczej (zakładka: *Urząd Miasta i Gminy » Załatwianie spraw - PODATKI 2016 » Działalność gospodarcza*) zamieszczono archiwalne wersje ustaw Prawo działalności gospodarczej i ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ww. strona ostatni raz została zaktualizowana w dniu 15 października 2012 r. Jak wyjaśnił Burmistrz: *ustawy i linki do tych ustaw nie były zaktualizowane od 2012 r. ponieważ w wyniku nadmiaru obowiązków pracowników nie zostały one wnikliwie sprawdzone, ponadto wykonywano aktualizację bazy danych BIP i niektóre dane zostały błędnie zarchiwizowane. Powyższe nieprawidłowości zostaną niezwłocznie naprawione.* [dowód: akta kontroli str. 241, 245, 265, 267]

1.16. Gmina w 2008 r. przystąpiła do Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „Krzemienny Krąg”. Rada uchwałą z dnia 1 lipca 2015 r. wyraziła wolę kontynuacji członkostwa w ww. Stowarzyszeniu. W uzasadnieniu do uchwały zapisano m.in.: *Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych reprezentujących sektor publiczny, gospodarczy i społeczny, mającym na celu także udzielanie wsparcia mieszkańcom w zakresie przygotowania projektów i pozyskiwania środków na ich realizację. W okresie programowania 2007-2013 wdrażało Lokalną Strategię Rozwoju, w ramach której podmioty i mieszkańcy mogli otrzymać wsparcie na realizację projektów związanych z podnoszeniem jakości życia na obszarach wiejskich. Obecnie ruszył nowy okres programowania dla perspektywy finansowej 2014-2020, a wraz z nim nowe szanse dla gmin członkowskich.*

Reprezentantem Gminy w Stowarzyszeniu jest była Dyrektor Domu Kultury w Ćmielowie. Poinformowała ona, że ze środków Stowarzyszenia w ramach PROW skorzystała Farma Świętokrzyska z gminy Ćmielów – producent warzyw ekologicznych. W nowym okresie finansowania zaplanowano kolejne środki na wsparcie inicjatyw w zakresie m.in.:

- stworzenia i/lub rozwoju produktów lokalnych, powstania nowych podmiotów gospodarczych;
 - powstania nowych podmiotów gospodarczych prowadzonych przez osoby do 34 roku życia;
 - rozwoju działalności gospodarczej;
 - podniesienia wiedzy mieszkańców o prowadzeniu działalności gospodarczej.
- [dowód: akta kontroli str. 114-118]

1.17. Urząd nie posiadał oferty wsparcia dla początkującego przedsiębiorcy, nie podejmował współpracy z PUP w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości oraz nie uwzględniał możliwości działania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego ani nie otrzymywał takich ofert od prywatnych przedsiębiorców. [dowód: akta kontroli str. 125]

Burmistrz oświadczył, że:

- nie wpłynęły żadne postulaty bądź wnioski od osób zainteresowanych taką ofertą;
 - nie było takiego zapotrzebowania społecznego, jednakże Gmina czynnie uczestniczyła w działaniach PUP, udostępniając swoje sale i przekazując zainteresowanym osobom informacje o takich działaniach;
 - Gmina jest otwarta na współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.
- [dowód: akta kontroli str. 125]

1.17. Na terenie Gminy działa 17 organizacji pozarządowych, z czego jedyną działającą na rzecz rozwoju przedsiębiorczości jest „Ćmielów Miasto Porcelany”, której Gmina nie udzielała pomocy finansowej. [dowód: akta kontroli str. 168]

1.18. Urząd nie prowadził badań ani też nie zbierał informacji odnośnie oczekiwań mieszkańców w zakresie poprawy warunków ich życia. Burmistrz oświadczył m.in.: *przedstawiciele mieszkańców – radni i sołtysi – wnioskowali o dokończenie budowy drogi wojewódzkiej i dróg lokalnych, budowy kanalizacji sanitarnej. Mieszkańcy uczestniczyli w konsultacjach społecznych w sprawie programu rewitalizacji, w spotkaniach i ankietach na temat sieci szkół.*

1.19. Urząd nie podejmował działań w celu pozyskania nowych inwestorów, w tym spoza terenu Gminy. [dowód: akta kontroli str. 125]

1.20. Gmina nie korzystała w latach 2014-2017 (do 31 maja), z innych niż dochody własne, źródeł finansowania w związku z prowadzonymi działaniami dotyczącymi rozwoju przedsiębiorczości. [dowód: akta kontroli str. 126]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę dochowania należytej staranności w zakresie aktualności informacji zamieszczanych w BIP Urzędu.

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą działania Urzędu mające na celu tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości na terenie Gminy ograniczały się głównie do opracowania dokumentów strategiczno-planistycznych. W przyjętych Strategii i Programie Rewitalizacji wskazane zostały cele i kierunki dotyczące rozwoju przedsiębiorczości, jednakże nie określone zadań ukierunkowanych na wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, innych niż infrastrukturalne, służących realizacji tych celów. Urząd zapewniał dostęp, poprzez strony internetowe, do informacji przydatnych przedsiębiorcom, jednakże strony te nie zawsze były aktualizowane na bieżąco.

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

Opis stanu
faktycznego

W urzędzie nie utworzono stanowiska ani komórki odpowiedzialnej za monitoring i ocenę postępu działań w zakresie wspierania przedsiębiorczości. [dowód: akta kontroli str.124]

2.2. Zgodnie z zapisami Strategii jej monitoring miał być prowadzony przez Burmistrza i odbywać się poprzez:

- zapisy w uchwale budżetowej miasta i gminy Ćmielów na kolejne lata,
- sprawozdania z realizacji budżetu,
- sprawozdania z realizacji zadań inwestycyjnych.

W Strategii nie wskazano jaką formę mają mieć ww. zapisy i sprawozdania. [dowód: akta kontroli str. 185, 207-208, 321]

W czasie kontroli nie przedstawiono dokumentów z oceny realizacji zadań Strategii. Burmistrz podał, że oceny wdrażania Strategii dokonuje się weryfikując realizację zaplanowanych zadań (przedsięwzięć), które wpisują się w ujęty w Strategii kierunek: *Stwarzanie warunków sprzyjających do rozwoju przedsiębiorczości i samozatrudnienia (tworzenie warunków technicznych, przygotowanie terenów, uzbrojenie w infrastrukturę).* [dowód: akta kontroli str. 318-320]

2.3 Z analizy zapisów Strategii wynika, że dla celów rozwoju przedsiębiorczości, tj. stwarzania warunków sprzyjających np. samozatrudnieniu, wspierania edukacji mieszkańców, opracowania i wdrażania projektów związanych z aktywizacją lokalnej społeczności, nie określono wskaźników służących ocenie działań Gminy w tym zakresie.

Burmistrz wyjaśnił, że w Strategii nie określono wskaźników służących ocenie działań Gminy w zakresie m.in. rozwoju przedsiębiorczości, gdyż nie wypracowano stosownych narzędzi, które byłyby skuteczne w ocenie osiąganych efektów mających na celu wspieranie przedsiębiorczości. Zdaniem Burmistrza, *Strategia nie jest obowiązkowa i ma wyłącznie charakter pomocniczy w określeniu celów rozwojowych i kierunków działań Gminy. Nie ma prawnie obowiązującego katalogu wskaźników i sposobu dokonywania oceny realizowanych zadań. Nie ma potrzeby wprowadzenia do monitoringu szczegółowych wskaźników.* [dowód: akta kontroli str. 312-313]

W Programie Rewitalizacji zapisano, iż wdrażanie Programu będzie się odbywało w oparciu o monitoring zmierzający do oceny stopnia realizacji celów rewitalizacji, a także zaplanowanych projektów i/lub przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Za monitorowanie, mające na celu zapewnienie zgodności realizacji postanowień z wcześniej zatwierdzonymi założeniami odpowiedzialny jest Koordynator ds. rewitalizacji we współpracy z innymi pracownikami. Monitoring ma polegać na systematycznym zbieraniu oraz analizowaniu ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanych projektów, a także założonych celów dokumentu na podstawie danych gromadzonych i przekazywanych przez pracowników Urzędu, jednostki organizacyjne gminy oraz inne instytucje zewnętrzne i podmioty realizujące projekty na obszarze rewitalizacji i/lub będące partnerami w realizacji określonych działań. Koordynator jako osoba odpowiedzialna za zarządzanie procesem rewitalizacji w Gminie, ma mieć również następujące zadania:

- gromadzenie i analizowanie informacji w układzie określonego dla celów i projektów zestawu wskaźników;
- sporządzanie co trzy lata raportu/sprawozdania z postępu w realizacji dokumentu i przedstawianie go do zaopiniowania przez Komitet Rewitalizacji, a następnie po pozytywnym zaopiniowaniu do zatwierdzenia przez Radę;
- udostępnianie lokalnej społeczności wyników sprawozdawczości poprzez ich publikowanie na stronie internetowej Gminy (cmielow.pl, zakładka „Gminny Program Rewitalizacji/Ogłoszenia”), w Biuletynie Informacji Publicznej (bip.cmielow.pl, zakładka „Ogłoszenia/Burmistrza Ćmielowa/Rewitalizacja”) oraz przekazywanie informacji wszystkim zainteresowanym podmiotom podczas spotkań z interesariuszami rewitalizacji.

Rada analizować ma postępy w realizacji głównych założeń Programu Rewitalizacji poprzez:

- akceptację raportu/sprawozdania z postępu we wdrożeniu zapisów,
- uwzględnianie i wprowadzanie zmian w zaplanowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych zawartych w Programie, a służących realizacji zadań własnych gminy.

Monitorowanie obejmować powinno zarówno rzeczowe, jak i finansowe aspekty wdrażania dokumentu.

Monitoring rzeczowy ma dostarczyć danych na temat aktualnego stanu realizacji Programu oraz umożliwić ocenę postępu i efektywności jego głównych założeń. Mierzone mają być one za pomocą corocznych zmian wskaźników produktu i rezultatu, przyporządkowanych do konkretnych projektów i/lub przedsięwzięć rewitalizacyjnych, jak i wskaźników oddziaływania w odniesieniu do celów

rewitalizacji, które wykorzystane zostały na etapie diagnostycznym Gminy do wyznaczenia obszaru zdegradowanego, a następnie obszaru rewitalizacji. W związku z tym posłużą do przedstawienia skali i charakteru zmian w aktualnej sytuacji czy tendencji zachodzących na obszarze rewitalizacji w porównaniu do terenu całej Gminy. Wszystkie wskaźniki gromadzone będą na bieżąco w miarę postępu prac, natomiast ich stan osiągnięcia podawany będzie corocznie. Punktem odniesienia w procesie weryfikacji będą dane bazowe dostępne na etapie opracowania dokumentu, czyli według stanu na koniec 2014 roku.

Monitoring finansowy ma dostarczyć danych na temat szacunkowego kosztu oraz wykorzystanych źródeł finansowania, będących podstawą do oceny sprawności wydatkowania środków. Na poziomie dokumentu zakłada się monitoring w oparciu o okresowe sprawozdania finansowe. Dane zawarte w tych opracowaniach powinny obejmować m.in. wysokość wkładu własnego i pozyskanych środków zewnętrznych, wydatki poniesione w okresie objętym sprawozdaniem oraz od początku realizacji projektu, procentowy stan zaawansowania realizacji interwencji, stopień osiągnięcia założonych wskaźników, a także informacje na temat postępu wykonania przyjętego harmonogramu w oparciu o ustalony plan finansowy.

Do końca stycznia kolejnego roku po zakończonym okresie sprawozdawczym, pracownicy Urzędu, jednostki organizacyjne gminy i/lub podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych projektów wchodzących w skład Programu Rewitalizacji zobowiązane są do składania informacji okresowej do Urzędu. Dzięki temu sprawozdawczość zakłada bieżący i ciągły przepływ aktualnych informacji, co powinno pozwolić na weryfikację nieprawidłowości oraz wykrycie problemów w procesie wdrażania i monitorowania Programu Rewitalizacji. [dowód: akta kontroli str. 231-234, 321]

Jako wskaźniki monitoringowe wdrażania Programu Rewitalizacji dla założonego celu *Zbudowanie międzysektorowego partnerstwa aktywnych i przedsiębiorczych mieszkańców* przyjęto:

- udział ludności w wieku przedprodukcyjnym w stosunku do ludności ogółem (wartość bazowa dla obszaru rewitalizacji – 18,2%, średnia wartość dla Gminy – 16,4%);
- liczbę osób w wieku nieprodukcyjnym przypadającą na każde 100 osób w wieku produkcyjnym (odpowiednio: 59 i 62);
- liczbę zarejestrowanych działalności gospodarczych osób fizycznych w przeliczeniu na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym (8,4 i 7,7);
- udział osób bezrobotnych zarejestrowanych w ludności w wieku produkcyjnym (15,6% i 12,2%).

Na koniec 2025 r. dla pierwszych trzech wskaźników przyjęto wartość docelową dla obszaru rewitalizacji powyżej średniej dla Gminy, a dla ostatniego z nich poniżej średniej. [dowód: akta kontroli str. 235, 321]

Na koordynatora ds. Programu Rewitalizacji powołany został pracownik zatrudniony na stanowisku podinspektora ds. zamówień publicznych. Mechanizm monitoringu, jak oświadczył Zastępca Burmistrza, zostanie uruchomiony w I kwartale 2018 r. [dowód: akta kontroli str. 121]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie określono konkretnych wskaźników służących ocenie postępu działań Gminy w zakresie rozwoju przedsiębiorczości i nie dostrzegano potrzeby podjęcia działań w kierunku ich ustalenia.

3. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań

Opis stanu faktycznego

3.1. Z tytułu obowiązujących w okresie 2014-2017 (do 31 maja) umów najmu i dzierżawy nieruchomości gminnych uzyskano wpływy do budżetu Gminy w wysokości 133.072,97 zł (27.680,76 zł w 2014 r.; 44.790,62 zł w 2015 r.; 43.981,65 zł w 2016 r. i 16.619,94 zł za pierwsze pięć miesięcy 2017 r.). [dowód: akta kontroli str. 122-123]

3.2. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Krzemienny Krag”, którego członkiem jest Gmina udzielało mieszkańcom i gminnym jednostkom organizacyjnym wsparcia w zakresie realizacji projektów związanych z podnoszeniem jakości życia na obszarach wiejskich. Ze środków Stowarzyszenia w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich skorzystało przedsiębiorstwo z terenu gminy Ćmielów. [dowód: akta kontroli str. 114-118]

Gmina jako członek ww. Stowarzyszenia, w okresie 2014-2017 (31 maja) zapłaciła składki członkowskie w łącznej wysokości 40 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 167-168]

3.3. Na działania związane z rozwojem przedsiębiorczości Gmina wydatkowała: 1.452 tys. zł w 2014 r.; 2.215 tys. zł w 2015 r.; 1.742 tys. zł w 2016 r. i 17 tys. zł do 31 maja 2017 r. Wydatki te poniesiono na budowę kanalizacji sanitarnej (1.110 tys. zł), przebudowę i odbudowę dróg gminnych (2.762 tys. zł), dofinansowanie budowy drogi wojewódzkiej (1.538 tys. zł) i Program Rewitalizacji (17 tys. zł). [dowód: akta kontroli str. 100]

3.4. Poziom bezrobocia wykazywał w okresie 2013-2016³ tendencję malejącą. Mierzony jako stosunek liczby bezrobotnych do liczby osób:

- w wieku produkcyjnym wynosił od 14,3% (2013) do 9,5% (2016);
- zatrudnionych - od 61,3% (2013) do 45,6% (2015⁴).

Liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (ok. 260) utrzymuje się na stałym poziomie. Saldo migracji wewnętrznej⁵ utrzymywało się na tym samym poziomie (rocznie ubywały w Gminie średnio 53 osoby). W tym czasie wzrosły (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) dochody własne (od 716 zł do 904 zł), dochody z PIT (od 296 zł do 381 zł).

Spadała liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (od 42 w 2013 r. do 15 w 2016 r.), a liczba podmiotów zawierających działalność wahała się pomiędzy 16 a 28. [dowód: akta kontroli str.101]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie NIK, wydatki ponoszone przez Gminę na rozwój infrastruktury, mogą przyczynić się do zwiększenia jej atrakcyjności inwestycyjnej i do wzrostu przedsiębiorczości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

³ Dane wg stanu na 31 grudnia każdego roku

⁴ Brak danych za 2016 r.

⁵ Różnica pomiędzy napływem (zameldowania na pobyt stały) a odpływem (wymeldowania z pobytu stałego) ludności związanym ze zmianą miejsca zamieszkania na terenie kraju.

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 uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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 6 października 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontrolerzy

Arkadiusz Pawlik

Specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

Dyrektor

Grzegorz Walendzik

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach



.....
podpis
Grzegorz Walendzik

Marcin Sudół

Inspektor kontroli państwowej



.....
podpis