



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.002.10.2019

Sławomir Kowalczyk, Burmistrz Opatowca
Urząd Miasta i Gminy Opatowiec
ul. Rynek 3
28-520 Opatowiec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/072 – Promocja gmin województwa świętokrzyskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Opatowiec, ul. Rynek 3, 28-520 Opatowiec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Kowalczyk, Burmistrz Opatowca od 1 stycznia 2019 r., (dalej: Burmistrz) Wcześniej, od 2 grudnia 2010 r. p. Sławomir Kowalczyk pełnił funkcję Wójta Gminy Opatowiec.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i organizacja działań promocyjnych. 2. Charakter działań promocyjnych, ich realizacja i wysokość wydatków ponoszonych na promocję. 3. Monitorowanie efektów prowadzonych działań promocyjnych i ich ewaluacja.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	Roman Wilk, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKI/23/2019 z 19 lutego 2019 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą realizacja działań promocyjnych gminy Opatowiec (dalej: Gmina) odbywała się z uwzględnieniem założeń i ogólnie sformułowanych celów lub kierunków działań ujętych w Strategii Rozwoju Gminy Opatowiec na lata 2015-2024 (dalej: Strategia). W Strategii, a także w innych dokumentach nie określono jednak celów i kierunków działań dotyczących promocji oraz wskaźników stopnia ich osiągania.

W Urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu o charakterze strategicznym w obszarze promocji. Mimo stwierdzenia, że działania promocyjne odbywają się na podstawie zapisów Strategii Rozwoju, nie opracowano programu działania w zakresie promocji turystycznej gminy. Nie opracowano również dokumentu zawierającego program działań mających zachęcić osoby starsze do osiedlania się na terenie gminy.

W całym okresie objętym kontrolą nie były sporządzane analizy potrzeb promocyjnych Gminy oraz nie planowano zadań służących realizacji celów i kierunków działań promocyjnych określonych szczegółowo w Strategii.

Przyjęty w Urzędzie sposób postępowania w zakresie promocji polegający na cyklicznym organizowaniu co roku tych samych, lub prawie tych samych imprez powodował, że brak było działań długofalowych oraz planowania działań promocyjnych w dłuższych okresach czasu, dzięki czemu można byłoby przeznaczyć na takie działania większe środki.

Środki na promocję zostały zaplanowane zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Analiza wydatków wykazała, że były one realizowane z rozdziału 75075 z zachowaniem zasady oszczędności i gospodarności. Do działań promocyjnych wykorzystywano imprezy okolicznościowe (Championat Koni Małopolskich, Dożynki, Dzień Kobiet, festyny rodzinne).

W sposób rzetelny prowadzono dokumentację objętych badaniem zamówień publicznych, a sposób prowadzenia zamówień pozwalał w pełni ocenić, czy wydatki zostały dokonane zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

W kontrolowanym okresie nie prowadzono monitorowania efektów prowadzonych działań promocyjnych ani ewaluacji, mimo iż obowiązek taki zapisano w Strategii Rozwoju. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie, czy podejmowane działania w zakresie promocji Gminy wpłynęły w jakimkolwiek stopniu na poprawę jej atrakcyjności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i organizacja działań promocyjnych

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem nr 1/2014 Wójta Gminy Opatowiec z dnia 2 stycznia 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy Opatowiec wprowadzono Regulamin Organizacyjny (dalej: Regulamin), zgodnie z którym

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

sprawy z zakresu promocji Gminy przypisane zostały Referatowi Spraw Obywatelskich i Urzędu Stanu Cywilnego. Do spraw tych należały:

- 1) opracowywanie programu promocji Gminy i jego realizacja,
- 2) wykonywanie wszelkich działań mających na celu promocję Gminy jej terenów inwestycyjnych, walorów turystycznych i krajobrazowych,
- 3) zamawianie i projektowanie materiałów promocyjnych,
- 4) koordynacja działań związanych z planowaniem i organizacją imprez na terenie Gminy,
- 5) współpraca z Instytucją Kultury, szkołami i innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie planowania i organizacji imprez kulturalnych i sportowych na terenie Gminy,
- 6) organizacja spotkań, konferencji, konkursów gminnych w zakresie promocji Gminy,
- 7) budowanie jedności społeczeństwa Gminy mieszkającego w kraju i poza jego granicami wokół żywotnych spraw Gminy,
- 8) współpraca z lokalnymi i ogólnopolskimi mediami,
- 9) współpraca z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami i fundacjami.

Bezpośredni nadzór nad Referatem Spraw Obywatelskich i Urzędem Stanu Cywilnego sprawował Sekretarz Urzędu.

Zgodnie z ww. Regulaminem, w strukturze Urzędu funkcjonowało samodzielne stanowisko ds. rozwoju i promocji gminy. Do zadań osoby na tym stanowisku należały:

- 1) współudział w organizowaniu imprez lokalnych,
- 2) współpraca w prowadzeniu spraw związanych z promocją Gminy m.in. poprzez udział w imprezach targowo-wystawienniczych i imprezach o zasięgu ponadlokalnym,
- 3) współpraca z instytucjami, podmiotami gospodarczymi i organizacyjnymi w zakresie społeczno-gospodarczego rozwoju Gminy,
- 4) koordynacja prac związanych z prowadzeniem strony internetowej Gminy oraz BIP,
- 5) współudział w opracowywaniu programu promocji Gminy i jego realizacja,
- 6) nadzór nad zamawianiem i projektowaniem materiałów promocyjnych,
- 7) koordynacja działań związanych z planowaniem i organizacją imprez na terenie Gminy,
- 8) współpraca z Instytucją Kultury, szkołami i innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie planowania i organizacji imprez kulturalnych i sportowych na terenie Gminy,
- 9) współpraca z lokalnymi i ogólnopolskimi mediami,
- 10) współpraca z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami i fundacjami,
- 11) współpraca z pracownikiem ds. promocji poprzez koordynację działań promocyjnych,
- 12) pomoc w sporządzaniu wniosków o pozyskanie środków z funduszy unijnych i innych źródeł pozabudżetowych na zadania inwestycyjne gminy.

Bezpośredni nadzór nad samodzielnym stanowiskiem ds. rozwoju i promocji gminy sprawował Wójt. (dowód: akta kontroli str. 2-13,)

Zarządzeniem nr 134/2015 Wójta Gminy Opatowiec z dnia 31 grudnia 2015 r. wprowadzony został nowy Regulamin Organizacyjny, zgodnie z którym zadania w zakresie promocji wykonywał Referat Spraw Obywatelskich i Urzędu Stanu Cywilnego. Do zadań tych należą:

1. opracowywanie programu promocji Gminy i jego realizacja,
2. wykonywanie wszelkich działań mających na celu promocję Gminy i jej terenów inwestycyjnych, walorów turystycznych i krajobrazowych;
3. zamawianie i projektowanie materiałów promocyjnych;
4. koordynacja działań związanych z planowaniem i organizacją imprez na terenie Gminy;
5. współpraca z Instytucją Kultury, szkołami i innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie planowania i organizacji imprez kulturalnych i sportowych na terenie Gminy;
6. organizacja spotkań, konferencji, konkursów gminnych w zakresie promocji Gminy;
7. budowanie jedności społeczeństwa Gminy mieszkającego w kraju i poza jego granicami wokół żywotnych spraw Gminy;
8. współpraca z lokalnymi i ogólnopolskimi mediami;
9. współpraca z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami i fundacjami;
10. współpraca w prowadzeniu spraw związanych z promocją Gminy, m.in. poprzez udział w imprezach targowo – wystawienniczych i imprezach o zasięgu ponadlokalnym;
11. współpraca z instytucjami, podmiotami gospodarczymi i organizacyjnymi w zakresie społeczno-gospodarczego rozwoju Gminy;
12. koordynacja prac związanych z prowadzeniem strony internetowej Gminy oraz BIP.

Obowiązujący obecnie Regulamin nie przewiduje funkcjonowania samodzielnego stanowiska ds. rozwoju i promocji gminy. (dowód: akta kontroli str. 14-28)

W Urzędzie nie opracowano odrębnych dokumentów dotyczących działań promocyjnych np. strategii lub programu promocji. W okresie objętym kontrolą jedynym dokumentem, który w pośredni sposób dotyczył promocji Gminy była Strategia Rozwoju Gminy Opatowiec na lata 2015-2024 (dalej: Strategia).

W Strategii na lata 2015-2024 stwierdzono, że jej opracowanie pozwoli na określenie najbardziej efektywnych działań mogących zapewnić dynamiczny rozwój całego obszaru, stworzenie dogodnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości oraz powstawanie nowych inicjatyw społecznych. Określono, że: *Strategia stanowi ogół planowanych działań, zmierzających do realizacji wyznaczonych celów rozwojowych. Jest to sposób, w jaki gmina zamierza realizować swoją misję. Istotną cechą Strategii jest budowa wizerunku gminy, który stanowi jej swoistą wizytówkę, jest źródłem informacji dla podmiotów gospodarczych, inwestorów i społeczności lokalnej o długoterminowych uwarunkowaniach rozwoju przyjętych przez gminę oraz sposobach rozwiązywania przez nią pojawiających się problemów.* (dowód: akta kontroli str.)

Na podstawie przeprowadzonej analizy SWOT⁴ ustalono słabe i równoważące je mocne strony oraz sposoby wykorzystania pojawiających się szans. Z porównania

⁴ Strengths (mocne strony), Weaknesses (słabe strony), Opportunities (szanse), Threats (zagrożenia).

tego wyciągnięto m.in. wnioski, że biorąc pod uwagę potencjał gminy, powinna się ona skupić na zapewnieniu atrakcyjnych warunków do osiedlania się – czasowego lub stałego – osób starszych. Drugim celem było postawienie na walory przyrodnicze i krajobrazowe jakie posiada gmina i stworzenie warunków przyczyniających się do wzrostu liczby turystów.

Budowanie turystycznego charakteru gminy, w tym promocja tej działalności zostało wpisane do planu operacyjnego Strategii, natomiast nie została tam zapisana kwestia zapewnienia atrakcyjnych warunków do osiedlania się osób starszych.

Budowanie turystycznego charakteru gminy zostało ujęte w celu strategicznym 1.3. Strategii.

Twórcy Strategii przewidzieli mechanizmy mające na celu jej wdrażanie i monitoring. Za wdrożenie Strategii odpowiedzialny był Wójt, natomiast za prowadzenie monitorowania i ewaluacji odpowiedzialny był Zespół ds. Strategii⁵. Zespół ds. Strategii miał zbierać się co najmniej raz na dwa lata, a do jego zadań należały m.in.:

- przedstawianie wniosków z realizacji poszczególnych celów strategicznych,
- monitorowanie oraz ocena wdrażania poszczególnych działań,
- gromadzenie i analizowanie informacji,
- sporządzenie co najmniej dwóch raportów z realizacji dokumentu i przedstawienie ich do zatwierdzenia Radzie Gminy na sesji,

Rada Gminy miała analizować postępy w realizacji Strategii, a jako instytucja kontrolna i uchwałodawcza miała m.in. akceptować sprawozdania z realizacji Strategii, jej aktualizację, a także uwzględniać zadania zaplanowane do realizacji przy przyjmowaniu budżetu gminy oraz wieloletnich planów inwestycyjnych.

Informacje na temat stanu realizacji Strategii miały być przekazywane mieszkańcom gminy za pośrednictwem strony internetowej oraz w trakcie bezpośrednich spotkań z mieszkańcami.

W Strategii przewidziano również jej ewaluację i aktualizację. Zgodnie z przyjętymi przez autorów Strategii zasadami, ewaluacja miała na celu poprawę jakości, skuteczności i spójności realizacji Strategii w odniesieniu do konkretnych problemów gminy z jednoczesnym uwzględnieniem celu strategicznego podejmowanych działań. Ewaluacja Strategii miała się opierać na pięciu zasadniczych kryteriach: skuteczność, efektywność, trafność i trwałość. Jej zadaniem było sprawdzanie, czy w wyniku podejmowanych działań powstały spodziewane rezultaty oraz czy przełożyły się one na realizację wyznaczonych celów. Ewaluacja miała się odbywać na bieżąco, w ramach czego Zespół ds. Strategii miał przygotowywać sprawozdanie z jej realizacji co najmniej raz na dwa lata. (dowód: akta kontroli str. 29-80)

W budżecie gminy zaplanowano w 2013 r. 93 250,72 zł, w 2014 r. 99 649,00 zł, w 2015 r. 77 912,00 zł, w 2016 r. 90 171,00 zł, w 2017 r. 112 700,00 zł i w 2018 r. 142 938,00 zł. Środki na promocję zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji) zaplanowano w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* klasyfikacji budżetowej. (dowód: akta kontroli str.81-97, 98-116, 117-134, 135-152, 153-170, 171-189)

⁵ Powołany zarządzeniem nr 50/2015 Wójta Gminy Opatowiec z 1 lipca 2015 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Strategii Rozwoju Gminy Opatowiec na lata 2015-2024.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie opracowywano planów działań promocyjnych. Wójt wyjaśnił w tym zakresie, że *Gmina Opatowiec w okresie 2014-2018 nie posiadała planów promocji, ponieważ sporządzenie takiego planu nie jest obligatoryjne. Wszystkie zadania promocyjne odbywały się w związku z posiadaną Strategią Rozwoju, w której określono kierunki rozwoju Gminy. Odnosnie planowania wydatków na działania promocyjne Wójt wyjaśnił Planowana wysokość wydatków na promocję w budżecie Gminy Opatowiec w zasadzie ma charakter stały, wynika to z faktu, że w zakresie działań promocyjnych podejmowanych w Gminie Opatowiec większość realizowanych jest cyklicznie i wpisywane są jako zadania do realizacji w każdym roku budżetowym w rozdziale 75075. Należą do nich: Gminny Dzień Kobiet, Wianki nad Wisłą, Świętokrzyski Młodzieżowy Championat Koni Małopolskich, Dożynki Gminne, a cyklicznie raz na 5 lat powiatowe, wsparcie działalności KGW, wydawnictwo – Biuletyn Informacyjny z Życia Gminy Opatowiec, stała strona promocyjna w Tygodniku Ponidzia, kalendarze promocyjne.* (dowód: akta kontroli str. 190)

W kontrolowanym okresie działania promocyjne realizowane były wyłącznie przez Urząd. Do działań tych nie angażowano jednostek organizacyjnych gminy. Jak wyjaśnił Burmistrz jednostkom podległym nie przekazywano żadnych środków dotyczących promocji. (dowód: akta kontroli str. 220)

W latach 2014-2018 Gmina nie odzyskiwała podatku od towarów i usług z faktur dokumentujących poniesione wydatki na promocję gminy. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza Łukasz Marzec, było to spowodowane faktem, że dokonywane zakupy towarów i usług w ramach promocji gminy nie były wykorzystywane do czynności opodatkowanych podatkiem od towarów i usług. Stwierdził ponadto: W kontrolowanym okresie Gmina Opatowiec nie występowała do Izby Skarbowej o wydanie interpretacji indywidualnej w zakresie odzyskiwania podatku od towarów i usług od zakupów i usług związanych z promocją gminy. (dowód: akta kontroli str. 340)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie nie opracowano programu promocji Gminy. Pomimo braku ustawowego obowiązku posiadania programu promocji, w Gminie Opatowiec obowiązek taki nałożony został zapisami zawartymi w Regulaminach Organizacyjnych z 2014 i 2015 r. – w obu, w § 24 zawarto zapis: *Opracowywanie programu promocji Gminy i jego realizacja.* Obowiązek zawarty w Regulaminach znalazł przełożenie w zakresach czynności pracowników odpowiedzialnych za promocję: Michał S. – odpowiedzialny za promocję od 26 lutego 2015 r. do 6 października 2015 r. oraz Hubert K. – odpowiedzialny za promocję od 7 października 2015 r. do chwili obecnej mieli w zakresach czynności zapis: *opracowywanie programu promocji Gminy i jego realizacja.* W okresie objętym kontrolą żaden z nich nie realizował nałożonych na niego zadań w zakresie promocji Gminy, żaden też nie był z tych zadań rozliczany przez przełożonych. (dowód: akta kontroli str. 191, 192-195, 196-201, 202-206, 207-208)

Jak wyjaśnił Burmistrz, *W Regulaminie Organizacyjnym w zakresie promocji gminy wpisano zadanie „Opracowanie programu promocji Gminy”, mimo iż jest to zadanie nieobligatoryjne. Niewielki budżet gminy, obowiązkowe zadania, ograniczenia finansowe spowodowały przypisanie zadań pracownikowi Referatu Spraw Obywatelskich i Urzędu Stanu Cywilnego w zakresie promocji gminy. Pomimo zapisów w ww. Regulaminie nie udało się wywiązać z przedłożenia*

pisemnych planów promocji w okresie 2014-2018 w związku z nadmiarem obowiązków wynikających z zadań jako kierownika Urzędu Stanu Cywilnego. Pracodawca rozliczał pracownika ustnie z wykonywanych zadań po wykonaniu określonego zadania, bądź po zakończeniu danego wydarzenia promującego gminę na podstawie planowanych działań promocyjnych. Działania te nie były realizowane w oparciu o pisemny dokument, tj. plan promocji wynikający z Regulaminu Organizacyjnego.

Gmina Opatowiec w kontrolowanym okresie realizowała zadania promocyjne w odniesieniu do posiadanej Strategii Rozwoju, w której określone zostały kierunki rozwoju Gminy. [...] corocznie przygotowując projekt budżetu dokonywano analizy potrzeb w odniesieniu do realizowanych działań promocyjnych i wysokości poniesionych wydatków do roku poprzedniego. Planowana kwota wydatków na promocję w budżecie gminy w zasadzie ma charakter stały, wynika to z faktu, że większość działań promocyjnych podejmowanych w Gminie Opatowiec jest realizowana cyklicznie. Wyodrębniony budżet w rozdziale 75075 na promocję gminy rocznie stanowi niewielką kwotę w odniesieniu do wykonanych wydatków całego budżetu gminy, a wysokość poniesionych wydatków na przestrzeni lat 2014-2018 kształtuje się na podobnym poziomie. (dowód: akta kontroli str. 209-219)

W ocenie NIK, w Strategii, w części dotyczącej celów strategicznych zawarto wyłącznie działania związane z promocją turystyki. Działania te były jednak opisane w sposób bardzo ogólny, bez podawania jakichkolwiek konkretnych zadań, co w rezultacie uniemożliwiało dokonanie ocen ewentualnego ich zrealizowania. Strategia, którą Burmistrz wskazuje jako dokument, na podstawie którego prowadzone były działania promocyjne, nie zawierała żadnych wskaźników stopnia realizacji poszczególnych zadań chociażby z tego powodu, że zarówno w Strategii, jak i w żadnym innym dokumencie nie określono tych zadań, nie było zatem możliwości sprawdzenia stopnia ich realizacji. Nie można było również określić, czy zostały osiągnięte określone cele, bowiem nie zostały one ustalone.

2. Brak planów działań promocyjnych, wynikający w głównej mierze z braku programu promocji Gminy powodował, że niemożliwe było monitorowanie działań w tym zakresie i ich ewaluacja. Faktem jest, że Wójt Gminy zarządzeniem z 1 lipca 2015 r. powołał Zespół ds. Strategii Rozwoju, którego zadaniem było m.in. udział w warsztatach/spotkaniach mających na celu wyznaczenie: wizji i misji Gminy, celów strategicznych, celów operacyjnych, wskaźników osiągania celów strategicznych i operacyjnych oraz zasad monitoringu realizacji Strategii; gromadzenie informacji niezbędnych do monitoringu i ewaluacji celów dokumentu; monitorowanie i ewaluacja wdrażania Strategii. Zespół miał zbierać się co najmniej raz na dwa lata, a do jego zadań należały m.in.: przedstawianie wniosków z realizacji poszczególnych celów strategicznych, gromadzenie i analizowanie informacji, sporządzenie co najmniej dwóch raportów z realizacji dokumentu i przedstawienie ich do zatwierdzenia Radzie Gminy na sesji. Ponadto Zespół miał przygotowywać raz na dwa lata sprawozdania z realizacji Strategii. Do dnia zakończenia kontroli Zespół nie sporządził żadnego z ww. dokumentów, nie przedstawiono również żadnych dokumentów, z których wynikałby fakt, iż podjął jakąkolwiek działalność. W Strategii brak było wskaźników pozwalających na dokonanie prawidłowej oceny realizacji zadań. Wskaźniki takie nie zostały również zawarte w zarządzeniu o powołaniu Zespołu. Burmistrz wyjaśnił w tym zakresie: *Gmina Opatowiec nie posiadała żadnych pisemnych dokumentów/wyników działania Zespołu ds. Strategii, ponieważ w latach 2015-2018 nie doszło do obrad*

członków Zespołu ds. Strategii. Wynikało to z nadmiaru obowiązków związanych z realizacją projektów unijnych.

W okresie realizacji Strategii Gminy Opatowiec na lata 2015-2024 nie przedstawiono Radzie Gminy raportów z realizacji zadań w niej zawartych, ponieważ Zespół ds. Strategii w kontrolowanym okresie nie odbył żadnych obrad. Przygotowanie pierwszego raportu będzie miało miejsce w roku 2019, który będzie obejmował lata 2015-2018. (dowód: akta kontroli str. 209-219)

W ocenie NIK zarówno Strategia jak i „funkcjonowanie” Zespołu miało charakter czysto fasadowy, a działalność w zakresie promocji prowadzona była bez żadnego planu. Brak działalności Zespołu spowodował, że nie określone zostały wskaźniki pozwalające na dokonanie prawidłowej oceny realizacji zadań, nie prowadzono monitoringu działań promocyjnych, ani ich ewaluacji. W całym okresie objętym kontrolą nie były sporządzane analizy potrzeb promocyjnych Gminy oraz nie planowano zadań służących realizacji celów i kierunków działań promocyjnych określonych szczerunkowo w Strategii. Przedstawiony wykaz zrealizowanych działań promocyjnych nie mieścił się w zakresie jaki przedstawiała Strategia. Nie zwrócono uwagi na fakt, że ważność poprzedniej Strategii Rozwoju wygasła w 2013 roku, a obecna Strategia funkcjonuje od 2015 r., tym samym w 2014 r. w Gminie nie obowiązywała żadna Strategia.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu o charakterze strategicznym w obszarze promocji. Mimo stwierdzenia, że działania promocyjne odbywają się na podstawie zapisów Strategii Rozwoju, nie opracowano programu działania w zakresie promocji turystycznej gminy. Nie opracowano również dokumentu zawierającego program działań mających zachęcić osoby starsze do osiedlania się na terenie gminy.

Przyjęty w Urzędzie sposób postępowania w zakresie promocji polegający na cyklicznym organizowaniu co roku tych samych, lub prawie tych samych imprez powodował, że brak było działań długofalowych oraz planowania działań promocyjnych w dłuższych okresach czasu, dzięki czemu można byłoby przeznaczyć na takie działania większe środki.

Środki na promocję zostały zaplanowane zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

OBSZAR

2. Charakter działań promocyjnych, ich realizacja i wysokość wydatków ponoszonych na promocję

Opis stanu faktycznego

W 2013 r. wydatki na działania promocyjne planowano w wysokości 93 250,72 zł, z czego wykonano 79 222,34 zł, w 2014 r. planowano 99 649,00 zł, wykonano 99 648,04 zł. Wykonanie w 2014 r. było wyższe o 25% niż w roku poprzednim. W roku 2015 planowano wydatki w kwocie 77 912,00 zł, wykonano 77 591,27 zł. Nastąpił spadek wydatków o 22% w stosunku do poprzedniego roku. W 2016 r. planowano wydatki w kwocie 90 171,00 zł, wykonano 90 170,80 zł. Nastąpił wzrost wydatków o 16% w stosunku do poprzedniego roku. W 2017 r. planowano wydatki w kwocie 112 700,00 zł, wykonano 111 552,71 zł. Nastąpił wzrost o 23,7% w stosunku do poprzedniego roku. W 2018 r. planowano wydatki w kwocie 142 938,00 zł, wykonano 142 506,30 zł. Nastąpił wzrost o 27,7% w stosunku do roku poprzedniego.

Wydatki na działania promocyjne stanowiły w poszczególnych latach objętych kontrolą:

- 0,81% wszystkich wydatków Urzędu w 2013 r.,
- 0,68% wszystkich wydatków Urzędu w 2014 r.,
- 0,70% wszystkich wydatków Urzędu w 2015 r.,
- 0,70% wszystkich wydatków Urzędu w 2016 r.,
- 0,83% wszystkich wydatków Urzędu w 2017 r.,
- 0,90% wszystkich wydatków Urzędu w 2018 r.

(akta kontroli str. załącznik nr 226)

W kontrolowanym okresie Urząd prowadził głównie działania ukierunkowane na promocję walorów turystycznych Gminy⁷.

(akta kontroli str.228)

Urząd nie posiadał profili na portalach społecznościowych. Pracownicy Urzędu prowadzili natomiast stronę internetową <http://ug.opatowiec.pl/> oraz stronę Biuletynu Informacji Publicznej <http://bip.gminy.com.pl/opatowiec/>, na których były publikowane najważniejsze informacje z życia Gminy oraz związane z funkcjonowaniem jej organów.

W ramach realizacji zadań dotyczących promocji Gminy wydatkowano środkami in. na organizację organizowanych corocznie imprez promocyjnych – Championat Koni Małopolskich, Dożynki Gminne, Dożynki Powiatowe, Dzień Kobiet, zawody sportowe o Puchar Wójta, Wianki nad Wisłą. Organizowano również imprezy związane z obchodami wybuchu II Wojny Światowej, 100-lecia odzyskania niepodległości. Dokonywano zakupu artykułów promocyjnych np. kalendarzy. Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto 20 wydatków promocyjnych Urzędu w latach 2014-2018. Wszystkie objęte analizą wydatki zostały ujęte w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Wydatki ujmowano w § 4300 *Zakup usług pozostałych*, § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* oraz § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*. (dowód: akta kontroli str. 231-342, 343-367)

Wśród objętych badaniem wydatków promocyjnych znalazły się cztery publikacje prasowe. Jedna dotyczyła wykupienia całej strony w lokalnej gazecie „Tygodnik Poniedział”, dwie stanowiły wywiad z Burmistrzem i jedna dotyczyła monografii historycznej miasta. W przypadku publikacji zawierających wywiady z Burmistrzem, zostały one opatrzone jego zdjęciem. We wszystkich zbadanych przypadkach skupiono się na przedstawieniu problemów Gminy oraz jej historii. Wywiady z Burmistrzem dotyczyły uzyskania przez Opatowiec z dniem 1 stycznia 2019 r. praw miejskich. (dowód: akta kontroli str. 368-382)

W żadnym z badanych wydatków poniesionych w kontrolowanym okresie na działania promocyjne Urzędu nie przekroczono kwoty równoważnej 30 000 euro, w związku z czym nie było obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych⁹. (dowód: akta kontroli str. 383-394)

⁷ Na podstawie opracowanego na potrzeby kontroli NIK zestawienia.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁹ W kontrolowanym okresie w Urzędzie obowiązywał regulamin przyjęty zarządzeniem nr 24/2014 Wójta Gminy Opatowiec z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Gminy Opatowiec Regulaminu udzielania zamówień, które finansowane są ze środków publicznych, a wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro.

We wszystkich objętych szczegółowym badaniem przypadkach dokonywania zakupu dot. promocji, gdzie przedmiotem zakupu była rzecz/usługa, którą mogło wykonać/dostarczyć więcej niż jeden dostawca, znajdowała się notatka potwierdzająca przeprowadzenie rozeznania rynku. Dotyczyło to: zakupu materiałów promocyjnych na stoisko gminy podczas XV Młodzieżowego Championatu Koni Małopolskich w 2014 r., zakupu gadżetów promocyjnych Gminy Opatowiec w 2018 r., zamówienia usługi gastronomicznej na uroczystość związaną z zakończeniem termomodernizacji szkół w 2014 r., zakupu materiałów reklamowych w 2015 r., wynajmu namiotu podczas Młodzieżowego Championatu Koni Małopolskich w 2016 r., zakupu materiałów reklamowych w 2017 r., zakupu usługi gastronomicznej w 2018 r. We wszystkich tych przypadkach wybrano dostawcę oferującego najkorzystniejszą cenowo dostawę/usługę. (dowód: akta kontroli str. 240, 250, 268, 278, 293, 301, 328)

W kontrolowanym okresie Urząd nie poniósł wydatków na zagraniczne wyjazdy służbowe związane z promocją. W latach 2016-2018 zrealizowano 31 wyjazdów krajowych związanych z promocją. Delegacje dotyczyły rozwieszenia plakatów informujących o organizowanych imprezach, wyjazdu na Dożynki Wojewódzkie, odbiór zamówionych materiałów reklamowych. Jak wyjaśnił Burmistrz, we wcześniejszych latach nie wpisywano do delegacji służbowej celu podróży. (dowód: akta kontroli str. 395-397)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość: faktura VAT nr 10/01/2016 dotycząca szkolenia z zakresu ochrony środowiska z cyklu „Zielona Polska” pt. EKO-LOGIKA, na kwotę brutto 1 230,00 zł została opłacona z rozdziału 75075, § 4300 *Zakup usług pozostałych*, mimo iż nie dotyczyła ona działań promocyjnych. (dowód: akta kontroli str. 229-230)

Burmistrz wyjaśnił, że faktura VAT nr 10/01/2016 na kwotę 1 230,00 zł została pomyłkowo zaklasyfikowana i ujęta w rozdziale 75075 – *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Oczywista omyłka wynikała z nadmiaru obowiązków związanych z rozliczeniem projektów unijnych za rok 2015, na których należało skupić szczególną uwagę. (dowód: akta kontroli str. 209-219)

OCENA CZĄSTKOWA

Do działań promocyjnych Gminy wykorzystywano m.in. imprezy okolicznościowe i kulturalne (Championat Konia Małopolskiego, Dożynki, Dni Gminy, festyny rodzinne. Odnalezienie na terenie gminy wraku alianckiego bombowca było okazją do wzniesienia pomnika poległym pilotom, a same uroczystości zorganizowane z tej okazji były szeroko relacjonowane w ogólnopolskich mediach.

W sposób rzetelny prowadzono dokumentację objętych badaniem zamówień publicznych, a sposób prowadzenia zamówień pozwalał w pełni ocenić, czy wydatki zostały dokonane zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

OBSZAR

3. Monitorowanie efektów prowadzonych działań promocyjnych i ich ewaluacja

Opis stanu
faktycznego

W obowiązującej w kontrolowanym okresie Strategii określono sposób monitorowania i ewaluacji działań. Działania te miał prowadzić powołany przez Burmistrza Zespół ds. Strategii. Jego zadaniem było m.in. udział w warsztatach/spotkaniach mających na celu wyznaczenie: wizji i misji Gminy, celów strategicznych, celów operacyjnych, wskaźników osiągania celów strategicznych i operacyjnych oraz zasad monitoringu realizacji Strategii;

gromadzenie informacji niezbędnych do monitoringu i ewaluacji celów dokumentu; monitorowanie i ewaluacja wdrażania Strategii. Zespół miał zbierać się co najmniej raz na dwa lata, a do jego zadań należały m.in.: przedstawianie wniosków z realizacji poszczególnych celów strategicznych, gromadzenie i analizowanie informacji, sporządzenie co najmniej dwóch raportów z realizacji dokumentu i przedstawienie ich do zatwierdzenia Radzie Gminy na sesji. Ponadto Zespół miał przygotowywać raz na dwa lata sprawozdania z realizacji Strategii. Do dnia zakończenia kontroli Zespół nie sporządził żadnego z ww. dokumentów, nie przedstawiono również żadnych dokumentów, z których wynikałby fakt, iż podjął jakąkolwiek działalność.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość: w okresie objętym kontrolą powołany przez Burmistrza Zespół ds. Strategii nie podjął żadnej działalności. Zespół był jedynym organem uprawnionym do prowadzenia monitoringu efektów działań promocyjnych i ich ewaluacji, a brak działań z jego strony spowodował, że działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie nie była monitorowana.

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie nie prowadzono monitorowania efektów prowadzonych działań promocyjnych ani ewaluacji, mimo iż obowiązek taki zapisano w Strategii Rozwoju. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie, czy podejmowane działania w zakresie promocji Gminy wpłynęły w jakimkolwiek stopniu na poprawę jej atrakcyjności.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających prawidłowe planowanie zadań dotyczących promocji Gminy, na podstawie sporządzanych analiz potrzeb w tym zakresie oraz określenie wskaźników osiągania celów i kierunków działań promocyjnych i dokonywanie analizy osiągniętych efektów tych działań.
2. Prowadzenie działań monitorujących efekty prowadzonych działań promocyjnych.

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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, 5 kwietnia 2019 r.

Kontroler
Roman Wilk
doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis