



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.014.05.2017

P/17/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/004 Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie.

Kontroler

Mariusz Twardowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LRZ/105/2017 z dnia 10 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy Skołyszyn, 38-242 Skołyszyn 12 (zwany dalej Urzędem).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Pan Zenon Szura, Wójt Gminy Skołyszyn od dnia 12 listopada 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Gmina Skołyszyn wprowadzając narzędzia wspierające rozwój gospodarczy, tworzy warunki do rozwoju przedsiębiorczości.

Podstawowym dokumentem strategicznym Gminy jest Strategia Rozwoju Gminy Skołyszyn na lata 2014-2020 (dalej: Strategia), określająca m.in. cele strategiczne i operacyjne w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. Gmina podejmowała działania mające na celu wspieranie i rozwój przedsiębiorczości głównie przez realizację inwestycji poprawiających stan lokalnej infrastruktury. W ocenie NIK Gmina prowadziła aktywne działania związane z udostępnianiem swoich zasobów elektronicznych (stron internetowych) dla propagowania wiedzy i ofert związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz możliwości pozyskiwania środków na jej rozpoczęcie. Gmina wprowadziła stawki podatku od nieruchomości oraz stawki podatku od środków transportowych niższe niż maksymalne stawki określone przez Ministra Finansów.

Inwestycje infrastrukturalne Gminy przyniosły efekty w postaci poprawy stanu dróg gminnych, zwiększenia sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, co służy pośrednio poprawie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej i zwiększaniu atrakcyjności Gminy dla potencjalnych inwestorów. W okresie objętym kontrolą zmniejszył się poziom bezrobocia, wzrastały dochody i wydatki majątkowo-inwestycyjne, następował przyrost podmiotów zarejestrowanych na terenie Gminy.

NIK stwierdza jednakże, iż nie wdrożono systemu monitoringu przewidzianego w Strategii, a Zespół ds. monitoringu Strategii został powołany dopiero 30 sierpnia 2017 r. tj. w trakcie niniejszej kontroli NIK. Powyższe skutkowało niedokonywaniem ocen postępu jej realizacji w latach 2014-2017.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Gmina Skołyszyn położona jest w powiecie jasielskim, w południowo-wschodniej części województwa podkarpackiego. Powierzchnia gminy wynosi 78 km² i zamieszkuje ją 12.742 mieszkańców. W skład gminy wchodzi 14 miejscowości. Na terenie gminy dominują grunty rolne, nieznaczący odsetek stanowią grunty z przeznaczeniem pod usługi i przemysł. Tereny przemysłowe zajmują 3,7224 ha, grunty orne 3.941,7222 ha, użytki zielone 1.389,4635 ha, łąki 1,0170 ha, lasy 1.151,8092 ha, natomiast pozostałe to m.in. grunty zabudowane, nieużytki, zakrzaczenia, drogi, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, rowy. Przez teren gminy przebiega linia kolejowa Nr 106 Stróże – Krościenko oraz droga krajowa Nr 28 (Zator – Medyka) o długości 8,7 km.

1. Warunki wspierania przedsiębiorczości w gminie.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Urzędzie nie utworzono odrębnej komórki lub stanowiska do spraw wspierania rozwoju przedsiębiorczości, współpracy i pomocy przedsiębiorcom. Wójt Gminy Pan Zenon Szura (zwany dalej: „Wójtem”) stwierdził, iż w przypadku konieczności udzielenia pomocy przedsiębiorcom na różnym etapie procesu inwestycyjnego wsparcia udzielają kierownik oraz pracownicy Referatu Gospodarki Przestrzennej Inwestycji, Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Handlu. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji przedsiębiorców korzystających z takiej pomocy.

Zgodnie z obowiązującym Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Gminy (§24)² realizacja zadań w zakresie działalności gospodarczej, w tym wydawanie zaświadczeń o wpisie do ewidencji oraz planowania przestrzennego, należy do zadań Referatu Gospodarki Przestrzennej Inwestycji, Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Handlu. Natomiast zgodnie z § 27 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy do zadań samodzielnego stanowiska pracy do spraw promocji Gminy i pozyskiwanie środków pozabudżetowych należy m.in. prowadzenie i bieżąca aktualizacja strony internetowej oraz organizacja współpracy gminy ze społecznościami lokalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 157, 165 - 184)

W Urzędzie nie opracowano schematu obsługi inwestora uwzględniającego np. etap udzielenia informacji, przekazanie materiałów, pozyskanie informacji zwrotnej od potencjalnego inwestora, skrócenie toku procedur urzędowych.

Wójt stwierdził, iż w przypadku prowadzenia procedur związanych z prowadzeniem inwestycji przez przedsiębiorców pracownicy są w stałym kontakcie z inwestorem i realizują zadania zgodnie z ich potrzebami.

(dowód: akta kontroli str. 157, 165 - 184)

1.2. Według Statutu Gminy³ (§ 79) Rada Gminy powołała stałe Komisje Rady Gminy tj.: Komisja Rewizyjna, Komisja do Spraw Samorządu i Przestrzegania Prawa, Komisja Rolnictwa i Ochrony Środowiska, Komisja Rozwoju Gospodarczego i Finansów, Komisja Zdrowia, Kultury i Oświaty. W dniu 10 marca 2016 r. zmieniono Statut Gminy⁴ w zakresie ilości komisji stałych wskazując nowe komisje: Komisja Rewizyjna, Komisja Rozwoju Gospodarczego, Finansów i Przestrzegania Prawa, Komisja Zdrowia, Kultury, Oświaty i Ochrony Środowiska. W zadaniach tych komisji (§ 80 Statutu Gminy) nie wskazano wprost zadania polegającego na dbaniu o wspieranie przedsiębiorczości i współpracy z przedsiębiorcami. Komisje Rady

² Zarządzenie Nr 59/2011 z dnia 11 maja 2011 r.

³ przyjętego Uchwałą Nr X/79/03 Rady Gminy z dnia 11 listopada 2003 r.

⁴ Uchwałą Nr XIV/88/16 Rady Gminy z dnia 10 marca 2016 r.

Gminy na swoich posiedzeniach nie zajmowały się tematem wspierania przedsiębiorczości w Gminie.

(dowód: akta kontroli str. 94 – 98, 156 - 157)

1.3. Gmina posiada obowiązującą Strategię Rozwoju Gminy Skołyszyn na lata 2014-2020⁵, która zawiera: rozdział opisujący wyjściową analizę strategiczną, propozycje wizji i misji Gminy, analizę SWOT⁶, obszary strategiczne, priorytety tematyczne, kierunki działań (propozycje zadań i projektów), mierniki realizacji Strategii, system monitoringu i ewaluacji Strategii oraz potencjalne źródła finansowania. W części diagnostycznej dokumentu znajdują się m.in. informacje dotyczące położenia gminy, ukształtowania terenu, powierzchni i zasobów obszaru. W oparciu o przeprowadzoną analizę SWOT oraz dążąc do osiągnięcia założeń wizji przyjęto za niezbędne wyodrębnienie następujących obszarów strategicznych: infrastruktura techniczna, rozwój gospodarczy, rolnictwo, turystyka, edukacja i kultura oraz rozwój zasobów ludzkich. Obszary strategiczne powiązane z przedsiębiorczością to: infrastruktura techniczna, rozwój gospodarczy, rolnictwo, turystyka, edukacja i kultura, rozwój zasobów ludzkich. Jako cele strategiczne związane z rozwojem gospodarczym wskazano: tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności lokalnej gospodarki poprzez rozwijanie przedsiębiorczości oraz podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej Gminy. W ramach ww. celów określono zadania szczegółowe tj.: promocja potencjału inwestycyjnego Gminy, tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości i powstawania nowych miejsc pracy, podnoszenie wykształcenia kadr lokalnej gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 35 – 43,153)

Gmina nie posiada odrębnego programu wspierającego rozwój przedsiębiorczości ani wieloletniego planu inwestycyjnego.

Wójt stwierdził, iż Gmina jest gminą wiejską nieposiadającą terenów inwestycyjnych. Brak przestrzeni przeznaczonej na inwestycje oraz położenie wzdłuż rzeki Ropy i jej dopływów (duża liczba terenów zalewowych) powoduje, że promocja rozwoju przedsiębiorstw nie może być prowadzona na szeroką skalę. Zdaniem Wójta, posiadane przez gminę dokumenty strategiczne zawierają w dostatecznym stopniu sprecyzowane kierunki rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Natomiast Plany inwestycyjne, stosownie do wyjaśnień Wójta, ujęte zostały w obowiązujących dokumentach strategicznych tj. Strategii Rozwoju Gminy Skołyszyn na lata 2014-2020 z dnia 27 grudnia 2013 r., Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla gminy Skołyszyn na lata 2015-2020 z dnia 29 grudnia 2015 r. oraz w Zintegrowanej Strategii Świadczenia Usług Publicznych dla jasielskiego obszaru funkcjonalnego na lata 2014-2020 z dnia 25 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 154,165 - 184)

W Gminie obowiązują uchwały Rady Gminy tj.:

- w sprawie wyrażenia zgodny na wspólną realizację projektu pn. „Jasielska strefa usług publicznych” oraz na zaciągnięcie zobowiązań w latach 2013-2014⁷,
- w sprawie wyrażenia zgodny na zawarcie porozumienia o współpracy przy realizacji projektu pn. „Jasielska Strefa Usług Publicznych”⁸,
- w sprawie przyjęcia Zintegrowanej Strategii świadczenia Usług Publicznych dla jasielskiego obszaru funkcjonalnego na lata 2014-2020⁹,

⁵ Która została przyjęta Uchwałą Nr XXX/200/13 Rady Gminy Skołyszyn z dnia 27 grudnia 2013 r..

⁶ Metoda diagnozy sytuacji społeczności lokalnej, analiza oraz rozpoznanie silnych i słabych stron, a także istniejących potencjalnych szans i zagrożeń.

⁷ Uchwała Nr XVII/108/12 Rady Gminy z dnia 30 sierpnia 2012 r.

⁸ Uchwała Nr XXVII/166/2013 Rady Gminy z dnia 28 maja 2013 r.

⁹ Uchwała Nr VII/47/2015 Rady Gminy z dnia 25 czerwca 2015 r.

- w sprawie przyjęcia i realizacji Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Skołyszyn¹⁰. W dokumentach tych nie zostały określone zadania ukierunkowane bezpośrednio na wspieranie rozwoju przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 44 – 64, 154 - 155)

1.4. Według stanu na 5 września 2017 r. w Gminie obowiązywało 81 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpz), uchwalonych w latach 2000 - 2014, a ogólna powierzchnia nimi objęta wynosiła 936 ha, co stanowiło 11,9% powierzchni Gminy.

W obowiązujących mpzp dla wsi Skołyszyn wyznaczono tereny: o symbolu PU przeznaczone pod działalność gospodarczą o ogólnej powierzchni 11,8 ha, powierzchnie o symbolu U z przeznaczeniem pod usługi i działalność gospodarczą obejmują 6,35 ha, tereny pod usługi turystyczne UT/Re o powierzchni 2,28 ha, oraz tereny UT po eksploatacji kruszyw naturalnych z przeznaczeniem na usługi sportowo-rekreacyjne i turystyczne, w tym budownictwo lotniskowe o powierzchni 6,31 ha.

Na wszystkich terenach mieszkaniowych o symbolu MNU dopuszcza się zabudowę usługową i działalność gospodarczą nie zaliczaną do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Łączna powierzchnia tych terenów wynosi 220 ha na terenie miejscowości Skołyszyn i 123 ha na pozostałym terenie Gminy Skołyszyn.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy wpłynęło 13 wniosków w sprawie zmiany mpzp.

Od dnia 3 grudnia 2013 r. obowiązujące mpzp są udostępnione na stronach internetowych gminy Skołyszyn www.skolyszyn.pl w postaci odnośnika do Systemu Informacji Przestrzennej pod ogólnodostępnym adresem internetowym „skolyszyn.e-mapa.net”.

(dowód: akta kontroli str. 65 – 91, 155 - 156)

Gmina posiada studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹¹ przyjęte w dniu 30 sierpnia 2001 r. Dokument ten był aktualizowany, ostatnia aktualizacja (z dnia 14 listopada 2013 r.) to VI zmiana studium, która obejmowała tereny górnicze i mieszkaniowe w miejscowości Harkłowa¹². Aktualizacja była wykonana na wniosek osób prywatnych, które miały zamiar włączyć swoje działki w tereny budowlane pod budownictwo mieszkaniowe.

(dowód: akta kontroli str. 92 -93, 155 - 156)

Gmina w latach 2014-2017 prowadziła działania mające na celu pozyskanie gruntów od prywatnych właścicieli w celu realizacji inwestycji gminnych dotyczących budowy dróg: w roku 2014 nabyto 23 działki o łącznej powierzchni 0,6957 ha, w roku 2015 nabyto 30 działek o łącznej powierzchni 1,1210 ha, w roku 2016 nabyto 51 działek o łącznej powierzchni 3.8389 ha, a w roku 2017 nabyto trzy działki o łącznej powierzchni 0,2869 ha.

(dowód: akta kontroli str. 159, 165 - 184)

1.5. Łączna długość sieci wodociągowej w Gminie, z której zaopatrywanych jest w wodę 1.045 gospodarstw indywidualnych i 101 innych odbiorców, według stanu na dzień 26 lipca 2017 r. wynosiła 43,2 km. Z sieci wodociągowej Gminy korzysta 33,4 % mieszkańców Gminy. Na terenie Gminy funkcjonuje system kanalizacji sanitarnej o łącznej długości 84,9 km, z której korzysta 1.146 gospodarstw indywidualnych i 61 innych odbiorców. Długość sieci gazowej w Gminie wynosi ok. 177 km i korzysta z niej 2.670 odbiorców, tj. 82,1 % mieszkańców gminy.

¹⁰ Uchwała Nr XII/81/15 Rady Gminy z dnia 29 grudnia 2015 r.

¹¹ przyjęte Uchwałą Rady Gminy Nr IV/31/01 z dnia 30 sierpnia 2001r.

¹² Uchwała Rady Gminy Nr XXIX/187/13 z dnia 14 listopada 2013 r.

Gmina nie wyznaczała i nie uzbrajała nowych terenów inwestycyjnych (np. poprzez budowę układu komunikacyjnego, sieć kanalizacji, linie światłowodowej).

Wójt Gminy stwierdził, iż wynika to z faktu rozdrobnienia działek, stanowiących zarówno własność Gminy jak i osób fizycznych. Funkcjonujące Zakłady posiadają doprowadzoną infrastrukturę techniczną, stąd ich rozwój (rozbudowa) odbywa się w bezpośrednim ich otoczeniu, na terenie do których posiadają one tytuł prawny.

(dowód: akta kontroli str. 158, 165 - 184)

Gmina w okresie objętym kontrolą realizowała na swoim terenie inwestycje służące poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Wójt Gminy stwierdził, iż inwestycjami służącymi poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej są głównie działania związane z utrzymaniem i poprawą (remontami, przebudową) infrastruktury drogowej, a także oświetleniem drogowym. Gmina w każdym roku prowadzi prace związane z bieżącym utrzymaniem infrastruktury drogowej, tj. zimowe utrzymanie dróg, koszenie poboczy, udrażnianie i wymiana uszkodzonych przepustów, pogłębianie i oczyszczanie rowów odwadniających, uzupełnianie kruszywa na drogach żwirowych, cząstkowy remont nawierzchni bitumicznych emulsją asfaltową i masą bitumiczną na zimno. W ramach zadań inwestycyjnych co roku wykonywane są nowe nawierzchnie z mieszanek mineralno-bitumicznych na drogach żwirowych, jak również zniszczonych nawierzchniach bitumicznych.

Długość sieci dróg gminnych wynosi 54,6 km, wiejskich 120 km, a powiatowych zlokalizowanych na jej terenie 50 km.

(dowód: akta kontroli str. 103 – 105, 157 – 158, 165 - 184)

Gmina nie realizowała zadań inwestycyjnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wójt Gminy stwierdził, iż nie wyklucza się takiej formy współdziałania dla dobra społeczności lokalnej. Do tej pory żaden przedsiębiorca nie wyraził chęci współpracy z samorządem.

(dowód: akta kontroli str. 162, 165 - 184)

1.6. Na terenie Gminy brak jest nieruchomości przeznaczonych do wynajęcia (poza niżej wymienionymi) – mających istotne znaczenie dla przedsiębiorczości. Gmina nie posiada hal magazynowych i hal wysokiego składowania. Lokale użytkowe Gminy o powierzchni nie przekraczającej 60,00 m² wynajmowane były na działalność związaną z ochroną zdrowia (2 gabinety stomatologiczne, 2 apteki), działalność gospodarczą (weterynaria) oraz usługi telekomunikacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 103 – 105, 157 - 158)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie stosowała preferencyjnych stawek najmu lokali przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, zwolnień i ulg na remont tych lokali. Przedsiębiorcy z terenu Gminy również nie występowali z takimi wnioskami.

(dowód: akta kontroli str. 156, 160 - 161)

W Gminie stawki podatku od nieruchomości w latach 2014 - 2017 r. kształtowały się na poziomie 34% do 89% stawek maksymalnych określonych na dany rok przez Ministra Finansów¹³. Natomiast stawki podatku od środków transportowych w tych latach wynosiły od 15% do 88% stawek maksymalnych określonych na dany rok przez Ministra Finansów. W latach 2014-2017 Gmina stosowała ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, przewidziane w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r.

¹³ Obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w latach 2014-2017 z dnia: 7 sierpnia 2013 r. (M. P. poz. 724); 7 sierpnia 2014 r. (M. P. poz. 718); 5 sierpnia 2015 r. (M. P. poz. 735) oraz 28 lipca 2016 r. (M. P. poz. 779).

Ordynacja podatkowa¹⁴. W Gminie nie były stosowane dodatkowe ulgi podatkowe dla nowych przedsiębiorstw.

(dowód: akta kontroli str. 106 – 126, 159 - 160)

Gmina posiada zabudowania, które można wykorzystać do prowadzenia działalności gospodarczej. W latach 2014-2017 ogłoszono 4 przetargi na sprzedaż tych nieruchomości, do przetargów nikt się nie zgłosił. Ogłoszenia o przetargach podano do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, zamieszczano na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej i Aktualnościach Gminy, opublikowanie w prasie lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 141 – 143, 161 - 162)

1.7. W okresie objętym kontrolą Gmina nie udzielała poręczeń, gwarancji i pożyczek przedsiębiorcom działającym na jej terenie. Gmina również nie powołała i 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.

(dowód: akta kontroli str. 157, 161)

Gmina nie podejmowała w okresie objętym kontrolą działań mających na celu włączenie jej terenów do specjalnej strefy ekonomicznej (SSE).

(dowód: akta kontroli str. 161)

1.8. Gmina wspierała przedsiębiorców funkcjonujących na jej terenie poprzez: członkostwo w Stowarzyszeniu Lokalna Grupa Działania „LIWOCZ”, nieodpłatne udostępnianie pomieszczeń na cele szkoleń, konsultacji, spotkań instytucji (Punkt Informacyjny Urzędu Marszałkowskiego, Lokalna Grupa Działania „LIWOCZ”) oraz poprzez publikację informacji na stronie internetowej www.skolyszyn.pl, a także poprzez upowszechnianie ulotek i materiałów informacyjnych.

Na terenie Gminy działa Stowarzyszenie Przedsiębiorców Gminy Skolyszyn¹⁵, które swoją siedzibę posiada w budynku Urzędu. Od 6 listopada 2013 r. na stronie internetowej www.skolyszyn.pl znajduje się zakładka: mikroporady.pl pomoc w zarządzaniu mikro firmą, która przenosi użytkownika na stronę internetową <https://mikroporady.pl/prowadzenie-dzialalnosci/kacik-przedsiębiorcy.html>.

Strona ta oferuje bezpłatną pomoc w zarządzaniu mikro firmą, serwis prowadzony jest przez Akademię Liderów Innowacji i Przedsiębiorczości Fundację dr Bogusława Federa. Serwis [Mikroporady.pl](http://mikroporady.pl) współpracuje z Portalem Innowacji Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości.

W okresie objętym kontrolą w Gminie nie organizowano wizyt studyjnych, seminariów tematycznych, konsultacji i doradztwa prowadzonego przez praktyków dotyczących zagadnień związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 127 – 132, 165 - 184)

1.9. W okresie objętym kontrolą Gmina udostępniała na swoich stronach internetowych informacje przydatne przedsiębiorcom w prowadzeniu działalności gospodarczej. Opublikowano 74 artykuły/informacje w ww. zakresie np. artykuł z dnia 5 marca 2014 r. „Na podkarpaciu zatrudnij się sam” – informacja o projekcie realizowanym przez Stowarzyszenie na Rzecz rozwoju i Promocji Podkarpacia „PRO CARPATHIA”, artykuł z dnia 3 lipca 2015 r. „Pożyczki dla mikrofirm ze wsi i miast do 40 tys. mieszkańców” informacja o fundacji Wspomagania Wsi, artykuł z dnia 8 sierpnia 2016 r. „Wsparcie finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej” – informacja o projekcie „Skuteczny przedsiębiorca – od pomysłu do biznesu”, artykuł z dnia 9 stycznia 2017 r. „Czas na biznes” – informacja o dotacjach dla mieszkańców województwa podkarpackiego.

¹⁴ Dz.U.2017.201 j.t. ze zm.

¹⁵ wpis do KRS w 2004 roku Nr KRS: 0000205970

(dowód: akta kontroli str. 133 - 140)

1.10. Gmina nie była zobowiązana i nie opracowała specjalnej oferty wsparcia dla początkującego przedsiębiorcy.

Jak stwierdził Wójt wsparcie Gminy dla początkujących przedsiębiorców polegało na udzielaniu informacji dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej i dystrybucji materiałów przekazanych do Urzędu przez inne instytucje, a także bezpłatnym udostępnianiu lokalu na prowadzenie spotkań i konsultacji (Punkt Informacyjny Urzędu Marszałkowskiego, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „LIWOCZ”, POWES Podkarpacki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej).

(dowód: akta kontroli str. 161, 165 - 184)

1.11. Gmina jest członkiem Lokalnej Grupy Działania „LIWOCZ”¹⁶. Celem lokalnej grupy działania (LGD) jest podnoszenie jakości życia mieszkańców swojego obszaru oraz wzrost aktywności społeczno-gospodarczej na terenach LGD. Każda LGD ma swoje cele zapisane w Lokalnych Strategiach Rozwoju (LSR). Wdrażając lokalne strategie rozwoju LGD w ramach ogłaszanych konkursów – naborów wniosków wybierają projekty do dofinansowania takie, które przyczynią się m.in. do powstawania nowych miejsc pracy na wsi, aktywizacji mieszkańców i rozwoju obszaru. LGD prowadzi biuro, którego nadrzędnym zadaniem jest prowadzenie nieodpłatnego doradztwa a także promocja obszaru gmin na obszarze których działa¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 144 – 145, 165 - 184)

1.12. Jak stwierdził Wójt Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Skołyszynie we współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Jaśle organizuje rokrocznie program aktywizacji osób bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej poprzez organizowanie prac społecznie użytecznych. Podmiotem organizującym prace jest Urząd. Rodzaj organizowanych prac to: prace porządkowe, pogłębianie i oczyszczanie rowów przydrożnych, prace porządkowe, prace porządkowe dróg i poboczy, wycinka zakrzaczeń, udrażnianie przepustów pod zjazdami.

(dowód: akta kontroli str. 146, 165 - 184)

1.13. Gmina w okresie objętym kontrolą nie podejmowała działań w celu pozyskania nowych inwestorów, w tym spoza terenu gminy. Nie brała również udziału w przedsięwzięciach promujących przedsiębiorczość oraz działaniach skierowanych do nowych inwestorów, takich jak konferencje tematyczne, misje gospodarcze, targi, w celu promowania oferty inwestycyjnej gminy oraz nawiązywania kontaktów gospodarczych w celu pozyskania inwestorów.

Gmina udostępniła natomiast w latach 2014-2017 swoje strony internetowe dla celów promowania i zachęcania do zakładania działalności gospodarczej lub wykorzystywała je jako środka upowszechniania informacji o gminie jako miejscu dla lokalizacji kapitału i związanej z nim przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 127 – 132, 162, 165 - 184)

1.14. Gmina nie korzystała w latach 2014-2017 z innych niż dochody własne źródeł finansowania prowadzonych działań dotyczących wspierania rozwoju przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 162)

1.15. Wójt w wyjaśnieniu dotyczącym prowadzenia badań lub zbierania informacji odnośnie oczekiwań mieszkańców w zakresie poprawy warunków ich życia stwierdził, iż rokrocznie w Gminie organizowane są zebrania wiejskie na terenie każdego sołectwa. Podczas spotkań przedstawiane są plany działania na dany rok. W wolnych wnioskach mieszkańcy zgłaszają swoje pomysły, spostrzeżenia.

¹⁶ na podstawie Uchwały Rady Gminy Nr XIII/82/2007 z dnia 14 listopada 2007 roku w sprawie przystąpienia Gminy do Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania „LIWOCZ”.

¹⁷ tj. gmin: Brzyska, Brzostek, Jodłowa, Pilzno i Skołyszyn

Podobnie konsultowane są z mieszkańcami wydatki z zakresu funduszu sołeckiego. Zebranie wiejskie swoją uchwałą rozdysponowuje przyznane sołectwu środki.

(dowód: akta kontroli str. 165 - 184)

Na terenie Gminy nie występuje szkolnictwo zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 99 – 102, 157)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zadania przypisane celom operacyjnym Strategii, których realizacja ma służyć osiągnięciu zakładanych celów strategicznych, zostały sformułowane w sposób ogólnikowy.

Zdaniem NIK wskazanie konkretnych zadań dla poszczególnych celów operacyjnych oraz określenie horyzontu czasowego w jakim zamierza się je osiągnąć, ułatwiłoby zarządzanie realizacją Strategii i osiągnięcie zakładanych celów.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą Gmina tworzyła koncepcję i podejmowała działania wspierające rozwój gospodarczy głównie poprzez realizację inwestycji infrastrukturalnych. W opracowanej przez Gminę Strategii wskazane zostały cele dotyczące rozwoju przedsiębiorczości, jednakże nie określono konkretnych zadań ukierunkowanych na wspieranie lokalnej przedsiębiorczości. Poprzez stronę internetową Gminy, zapewniono zainteresowanym przedsiębiorcom dostęp do aktualnych informacji o bieżących wydarzeniach, konferencjach i warsztatach.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Urzędzie nie wskazano stanowiska ani komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za monitoring i ocenę postępu działań Gminy, w zakresie wspierania przedsiębiorczości, mimo że w Strategii Rozwoju Gminy Skołyszyn na lata 2014-2020 zostało zapisane, że obowiązek monitorowania realizacji celów należy do Wójta i Rady Gminy. Organizacja monitoringu została określona jako system zbierania danych o zmianach społeczno-gospodarczych na terenie objętym strategią oparty o dane statystyczne, ilościowe. Dobór narzędzi uzależniony został od rodzaju badanego działania, tzn. przedsięwzięcia inwestycyjne mierzyć można stosując miary wyrażone w %, jednostkach długości, powierzchni itp., natomiast cele społeczne badać można tylko z zastosowaniem wskaźników opracowanych na potrzeby konkretnego celu. Według zapisów rozdziału VI Strategii, najbardziej optymalnym rozwiązaniem jest, aby wszystkie wskaźniki monitoringowe stosowane przy kontroli realizacji strategii były zestawiane dorocznie, najlepiej w formie raportu monitoringowego, sporządzanego przez jednostki i pracowników związanych branżowo z poszczególnymi obszarami życia społeczno-gospodarczego gminy. W dniu 30 sierpnia 2017 r.¹⁸ (tj. w trakcie niniejszej kontroli NIK) Wójt powołał Zespół ds. monitoringu Strategii Rozwoju Gminy na lata 2014-2020. Zadaniem tego Zespołu jest opracowanie i przedstawienie Wójtowi, a następnie Radzie Gminy Raportu z realizacji wcześniej wspomnianego dokumentu do końca grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 147 -150, 162 - 163)

¹⁸ Zarządzeniem Nr 13/2017 Wójta Gminy Skołyszyn z dnia 30 sierpnia 2017 r.

2.2. Gmina nie dokonywała w poszczególnych latach podsumowań dotychczasowych efektów realizowanych działań i ich oceny.

(dowód: akta kontroli str. 163)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że określone w Strategii wskaźniki służące ocenie postępu działań Gminy zostały sformułowane w sposób ogólny, bez określenia ich wartości początkowej i docelowej, co może utrudniać ocenę osiąganych efektów. Zdaniem NIK precyzyjne określenie mierników pozwoliłoby na skuteczne dostosowanie Strategii do zmieniających się warunków. Wskaźniki powinny bowiem umożliwiać mierzenie postępu zadania/projektu względem określonych celów lub innych wyznaczników. Wybór wskaźników zadania/projektu powinien być powiązany z typem realizowanego przedsięwzięcia i planowanymi działaniami.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewypełnieniu postanowień Strategii dotyczących systemu jej wdrażania i monitorowania. Do 29 sierpnia 2017 r. nie powołano Zespołu Monitorującego, nie sporządzano również rocznych ocen realizacji poszczególnych działań i stopnia realizacji całej Strategii za lata 2014-2016.

Wójt wyjaśnił, iż w latach 2014-2017 nie wykonywano podsumowań prowadzonych działań dotyczących wdrożenia Strategii Rozwoju Gminy. W roku 2017 przypada połowa okresu wdrożenia Strategii i planowane jest do końca roku wykonanie raportu o stanie realizacji i stopniu osiągnięcia założonych celów. W tym celu w dniu 30 sierpnia 2017 r. powołano zespół ds. monitoringu Aktualizacji Strategii Gminy Skołyszyn na lata 2014-2020. Zadaniem zespołu jest opracowanie i przedstawianie Wójtowi, a następnie Radzie Gminy raportu do końca 2017 roku.

(dowód: akta kontroli str. 165 - 184)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie zorganizowano systemu monitoringu, pomimo wskazania w Strategii takiego obowiązku. Nie oceniano również postępu realizowanych zadań, a Zespół mający monitorować i koordynować wdrażanie Strategii został powołany dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK.

3. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań.

Opis stanu
faktycznego

Gmina nie sporządzała okresowych raportów o efektach prowadzonych działań, realizowanych zadań i zastosowanych narzędzi, a tym samym brak jest informacji o osiągnięciu założonych wskaźników i/lub celów.

(dowód: akta kontroli str. 163)

Gmina w latach 2014-2017 nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej kosztów związanych z działaniami bezpośrednio związanymi ze wspieraniem przedsiębiorczości. Wsparcie dla przedsiębiorców następowało głównie bezkosztowo i polegało na udzielaniu informacji dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej i dystrybucji materiałów przekazanych do Urzędu przez inne instytucje, a także bezpłatne udostępnianie lokalu na prowadzenie spotkań i konsultacji (np. Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „LIWOCZ”). Natomiast w ramach wydatków bieżących ponoszonych w rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego wydatkowano:

- w 2017 r. kwotę: 5.345,58 zł, z czego na promocję gminy w publikacji „Podkarpackie kreatywne perspektywy” kwotę 3.075,00 zł., publikację bezpłatnego biuletynu „Więści Skołyszyńskie” 2.270,58 zł.

- w latach 2016-2014 wydatkowano odpowiednio kwotę: 2.393,61 zł, 3.352,98 zł i 5.615,31 zł tytułem publikacji bezpłatnego biuletynu „Wieści Skołyszyńskie”. Biuletyn ten wydawany jest od 2007 r., publikowane są w nim informacje z życia gminy, związane z rozwojem i wspieraniem przedsiębiorczości m.in artykuły o możliwościach podniesienia kwalifikacji zawodowych mieszkańców a także możliwościach pozyskania środków finansowych na rozpoczęcie lub rozwinięcie działalności gospodarczej i rolniczej.

(dowód: akta kontroli str. 185)

W 2014 r. wydatki inwestycyjne poniesione na infrastrukturę drogową wyniosły 1.832.542,98 zł, co stanowiło 38 % wydatków inwestycyjnych ogółem poniesionych w 2014 r. Zmodernizowano 8,70 km dróg. Największe pod względem wartości inwestycje poniesione w infrastrukturze drogowej w 2014 r. to wykonanie nowej nawierzchni bitumicznej na odcinkach dróg gminnych w miejscowości: Bączal Górny o łącznej pow. 4.449,45 m² i wartości 442.676,68 zł, Lipnica Górna o łącznej pow. 7.008,08 m² i wartości 587.090,03 zł, Świącany o łącznej pow. 6.087,38 m² i wartości 552.497,84 zł.

W 2015 r. wydatki inwestycyjne poniesione na infrastrukturę drogową wyniosły 2.503.189,60 zł, co stanowiło 46 % wydatków inwestycyjnych ogółem poniesionych w 2015 r. Zmodernizowano 3,36 km dróg. Największe pod względem wartości inwestycje poniesione w infrastrukturze drogowej w 2015 r. to: zabezpieczenie osuwiska przy drodze gminnej nr ew. 520/2 w Bączalu Górnym o wartości 1.341.936,52 zł, wykonanie nowej nawierzchni bitumicznej na odcinku drogi gminnej w miejscowości Lisów o pow. 2.440 m² i wartości 195.407,03 zł.

W 2016 r. wydatki inwestycyjne poniesione na infrastrukturę drogową wyniosły 3.003.075,46 zł, co stanowiło 63,5 % wydatków inwestycyjnych ogółem poniesionych w 2016 r. Zmodernizowano 13,97 km dróg. Największe pod względem wartości inwestycje poniesione w infrastrukturze drogowej w 2016 r. to: przebudowa dróg gminnych: Nr 113669R Przysieki „Granice” na odcinku o pow. 4.145 m² i wartości 199.732,31 zł, Nr 113651R „Pogwizdoł” w miejscowości Świącany” na odcinku o pow. 7.275 m² i wartości 449.822,14 zł, Nr 113655R Jabłonica "Bąkówki", Nr 113674R Harkłowa "Kopalnia Ropita", Nr 113662R Lisów-Bączal Górny "Dutkowice", Nr 113668R Pusta Wola-Przysieki "Zawodzie" na odcinkach o łącznej pow. 13.109 m² i wartości 676.201,00 zł.

W 2017 r. (do końca sierpnia) wydatki inwestycyjne poniesione na infrastrukturę drogową wyniosły 34.217,20 zł, co stanowiło 1,57 % wydatków inwestycyjnych ogółem poniesionych do końca sierpnia 2017 r. W trakcie realizacji jest wykonanie nawierzchni bitumicznych za kwotę 834.092,29 zł.

W 2014 r. wydatki inwestycyjne poniesione na oświetlenie tj. opracowanie projektów wraz z uzgodnieniami, wykonawstwo i nadzór wyniosły kwotę 224.984,57 zł, co stanowiło 4,66 % wydatków inwestycyjnych ogółem. Wykonane zostały oświetlenia uliczne na terenie miejscowości Bączal Dolny, Sławęcín, Harkłowa, Przysieki, Kunowa, Świącany i Skołyszyn (40 szt. stanowisk oświetleniowych).

W 2015 r. wydatki inwestycyjne poniesione na oświetlenie tj. opracowanie projektów wraz z uzgodnieniami, wykonawstwo i nadzór wyniosły 83.420,00 zł, co stanowiło 1,53 % wydatków inwestycyjnych ogółem. Wykonane zostały oświetlenia uliczne na terenie miejscowości Bączal Dolny i Siedliska Sławęcińskie (sześć szt. stanowisk oświetleniowych).

W 2016 r. wydatki inwestycyjne poniesione na oświetlenie tj. opracowanie projektów wraz z uzgodnieniami, wykonawstwo i nadzór wyniosły 143.630,98 zł, co stanowiło 3,04 % wydatków inwestycyjnych ogółem. Wykonane zostało oświetlenie uliczne na terenie miejscowości Lisów (osiem szt. stanowisk oświetleniowych) oraz 1 stanowisko w Świącanych – lampa hybridowa.

W 2017 r. (do końca sierpnia) wydatki inwestycyjne poniesione na oświetlenie tj. opracowanie projektów wraz z uzgodnieniami, wykonawstwo i nadzór wyniosły 41.303,20 zł, co stanowiło 1,89 % wydatków inwestycyjnych ogółem poniesionych do końca sierpnia 2017 r. Wykonane zostały oświetlenia uliczne na terenie miejscowości Lisów, Lipnica Górna, Jablonica, Świącany i Bączal Dolny (49 szt. stanowisk oświetleniowych).

W latach 2009 - 2017 z trzynastu wniosków o zmianę mpzp, które wpłynęły do Urzędu: jeden został załatwiony pozytywnie, jeden został odrzucony, a pozostałe 11 znajduje się w trakcie realizacji (w tym pięć wniosków dotyczących działalności usługowej, handlowej i przemysłowej).

(dowód: akta kontroli str. 92 -93, 155 – 156, 158 – 159, 165 - 184)

Gmina będąc członkiem Lokalnej Grupy Działania „LIWOCZ” prowadzi biuro, którego nadrzędnym zadaniem jest prowadzenie nieodpłatnego doradztwa, a także promocji obszaru gminy. Wysokość składki członkowskiej dla Gminy rocznie wynosi 12.511,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 144 – 145, 165 - 184)

W okresie objętym kontrolą przedsiębiorcom udzielono ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na łączną kwotę 308.808,61 zł.¹⁹

(dowód: akta kontroli str. 106 – 126, 159 - 160)

3.2. Analiza wskaźników danych dotyczących rozwoju gospodarczego Gminy za lata 2013-2016 wykazała, iż:

- zmniejszył się poziom bezrobocia z 15,0% w 2013 r. do 10,3% w 2016 r., zwiększyła się liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Gminie przypadająca na 10 tys. mieszkańców z 816 w 2013 r. do 845 w 2016 r.,

- nastąpił wzrost dochodów własnych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) z 451 zł. w 2013 r. do 621 zł. W 2016 r., nastąpił wzrost wydatków majątkowych inwestycyjnych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca w Gminie) z 262 zł w 2013 r. do 375 zł w 2016 r. Powierzchnia terenów gminnych wydzielonych pod strefy aktywności gospodarczej w latach 2013-2016 nie zmieniała się i wynosiła 369,9 ha.

(dowód: akta kontroli str. 151-152, 163 - 164)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Zadania realizowane przez Gminę m.in. w zakresie poprawy infrastruktury, w ocenie NIK, mogły przyczynić się do poprawy podstawowych wskaźników dotyczących jej rozwoju. Zmniejszył się poziom bezrobocia, wzrastały dochody i wydatki majątkowo-inwestycyjne, następował przyrost podmiotów zarejestrowanych na terenie Gminy.

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 Izbie Kontroli²⁰, wnosi o wdrożenie systemu monitorowania i realizacji Strategii.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

¹⁹ Przedmiot niniejszej kontroli nie obejmował merytorycznego badania decyzji Wójta, dotyczących zaległości podatkowych

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, zwana dalej: ustawą o NIK.

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 Rzeszowie.

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.

Rzeszów, dnia października 2017 r.

Mariusz Twardowski
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
Podpis