



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.015.03.2017
P/17/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Leszek Smykowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/118/2017 z 7 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Barlinku ¹ , 74-320 Barlinek, ul. Niepodległości 20
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Zieliński – od 8 grudnia 2014 r. Burmistrz Barlinka ² . Wcześniej Zygmunt Siarkiewicz. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Gmina, w badanym okresie⁴, tworzyła warunki do rozwoju przedsiębiorczości wprowadzając narzędzia wspierające rozwój gospodarczy i podejmując inwestycje poprawiające jej infrastrukturę.

Podstawowym dokumentem strategicznym Gminy była „Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Barlinek do roku 2023”⁵, określająca m.in. cele strategiczne i operacyjne, w tym dotyczące rozwoju przedsiębiorczości. Ponadto cele i wizję rozwoju określał „Program Rozwoju i Wspierania Przedsiębiorczości w Gminie Barlinek na lata 2012-2020”⁶. W Urzędzie wyznaczono pracowników, którym powierzono obowiązki związane z obsługą przedsiębiorców, w tym inwestorów strategicznych.

Gmina realizowała inwestycje infrastrukturalne, w tym drogowe, służące poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej i zwiększające jej atrakcyjność dla potencjalnych inwestorów. Doradztwo dla przedsiębiorców prowadzono m.in. za pośrednictwem strony internetowej lub poprzez kontakt bezpośredni z pracownikami Urzędu. Podczas wydarzeń promocyjnych tworzono możliwość nawiązywania kontaktów gospodarczych z przedsiębiorcami z innych regionów kraju i z zagranicy.

Od 2014 r. Rada Miejska wprowadziła niższe stawki podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis w celu wspierania nowych inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy. W okresie objętym kontrolą w Gminie nastąpiła poprawa podstawowych wskaźników dotyczących rozwoju gospodarczego, w tym m.in. spadek poziom bezrobocia i wzrosła liczba nowo zarejestrowanych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

¹ Urząd Miejski w Barlinku, dalej: „Urząd”.

² Burmistrz Barlinka, dalej: „Burmistrz”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Okres objęty kontrolą: lata 2014-2017 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, a w przypadkach koniecznych badaniami zostały objęte zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe).

⁵ Dalej: „Strategia”.

⁶ Dalej: „Program”.

Wskazać jednak należy, że mimo obowiązku wynikającego z postanowień Programu nie zorganizowano monitoringu jego realizacji. Nie powołano Zespołu Monitorującego Program oraz Koordynatora, których zadaniem miało być monitorowanie, wdrażanie i aktualizowanie Programu. Dla realizacji celów Strategii i Programu określono jedynie nazwy wskaźników, nie podając ich wartości bazowych i docelowych. W ocenie NIK, może to utrudniać monitorowanie postępu prac i ocenę ryzyka niepowodzenia przyjętych założeń, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Gmina Barlinek położona jest na południowych obrzeżach województwa zachodniopomorskiego, w bezpośrednim sąsiedztwie Gorzowa Wielkopolskiego. Na terenie Gminy nie występują obszary skoncentrowanego przemysłu. Działalność gospodarczą w Gminie prowadzą głównie małe i średnie przedsiębiorstwa przemysłowe z branży drzewno-meblarskiej, sektora metalowo-maszynowego, wydobywczego i energetyki odnawialnej oraz firmy usługowe i handlowe. Gmina zajmuje powierzchnię 258,8 ha (21,9% powierzchni powiatu myśliborskiego) i zamieszkuje ją 19 619⁷ osób. Przez Gminę przechodzą drogi wojewódzkie Nr: 151 oraz 156 oraz w odległości ok. 30 km droga krajowa S3. Lasy zajmują 49% jej powierzchni, użytki rolne 40%, a drogi i nieużytki 11%. Według stanu na 31 grudnia 2016 r. na terenie Gminy działalność gospodarczą prowadziło 1 992 podmiotów gospodarczych (głównie mikroprzedsiębiorstw)⁸. Miasto Barlinek położone jest na skraju Puszczy Barłuckiej i Jeziora Barłuckiego, obszaru o wysokich walorach turystycznych, przyrodniczych i krajobrazowych.

(dowód: akta kontroli str. 82-203, 459-463)

1. Warunki wspierania przedsiębiorczości w Gminie

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie nie wyznaczono komórki organizacyjnej, w zakresie obowiązków której były zagadnienia dotyczące rozwoju przedsiębiorczości, współpracy i pomocy przedsiębiorcom. Realizacja zadań w zakresie działalności gospodarczej, w tym wydawanie zaświadczeń o wpisie do ewidencji, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁹, należała do zadań Referatu Oświaty, Sportu, Kultury i Spraw Społecznych.¹⁰ Zadania dotyczące m.in. planowania przestrzennego należały do Referatu Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji¹¹. Zadania w zakresie rejestracji, zmian, zawieszenia, wznowienia i wykreślenia z CEIDG wykonywał pracownik na stanowisku inspektora w ROSK. Do koordynacji założeń przyjętych w ww. dokumentach strategicznych upoważniony został pracownik na stanowisku inspektora ds. planowania i rozwoju w RGPI.

(dowód: akta kontroli str. 60-81, 459-463)

Burmistrz wyjaśnił: *W Urzędzie brak jest celowej komórki do spraw rozwoju przedsiębiorczości. Zadania w zakresie wspierania aktywności przedsiębiorców prowadzone są na poszczególnych stanowiskach merytorycznych. Całość współpracy z przedsiębiorcami koordynuje Burmistrz. W 2014 r. w Urzędzie funkcjonował Referat Rozwoju Gospodarczego, jednak w oparciu o doświadczenia*

⁷ Według stanu na 31 maja 2017 r.

⁸ Podmioty zarejestrowane w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: „CEIDG”).

⁹ Wprowadzony Zarządzeniem nr 256/2015 Burmistrza z dnia 15 października 2015 r.

¹⁰ Dalej: „ROSK”.

¹¹ Dalej: „RGPI”.

i analizę zadań realizowanych przez poszczególne komórki Urzędu w 2015 r. podjęto decyzję o likwidacji ww. referatu. W chwili obecnej zadania z zakresu planowania przestrzennego i rozwoju oraz inwestycji, dziedzin, którymi najbardziej zainteresowani są przedsiębiorcy oraz pracy z przedsiębiorstwami, realizowane są w Referacie Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 5-29)

Żadna z czterech komisji stałych powołanych w Radzie Miejskiej¹² nie miała przypisanych zadań dotyczących wspierania przedsiębiorczości i współpracy z przedsiębiorcami.

(dowód: akta kontroli str. 459-463)

1.2. Od stycznia 2016 r. zarządzeniem planistycznym i prawno-administracyjnym Gminy była „Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Barlinek do 2023 r.”, przyjęta 11 stycznia 2016 r.¹³ Strategia zawiera część diagnostyczną¹⁴ oraz analizę strategiczną kluczowych problemów (słabych i silnych stron Gminy oraz szans i zagrożeń).

W 2015 r. wersja robocza Strategii była poddana konsultacjom społecznym w formie badań ankietowych i panelu dyskusyjnego z udziałem m.in. władz samorządowych Gminy, pracowników Urzędu i jednostek organizacyjnych Gminy oraz przedstawicieli lokalnych organizacji i instytucji, w tym przedsiębiorców i instytucji biznesowych.

Strategia zawierała również wizję rozwoju Gminy rozpisaną na cele strategiczne i operacyjne, wskaźniki mierzące osiągnięcie ww. celów (strategia przewidywała m.in. opracowanie kart wskaźników zawierających informację na temat źródła danych, metodologii pomiaru, wartości bazowych, pośrednich i docelowych), związki celów w ww. Strategii z celami na poziomie powiatowym, regionalnym i krajowym, zasady wdrażania Strategii, jej monitorowania, ewaluacji oraz aktualizacji.

Z analizy Strategii wynika, że do słabych stron i zagrożeń Gminy w zakresie aktywności gospodarczej zaliczono m.in. brak wolnych gminnych terenów inwestycyjnych, brak dotychczasowego wspierania przedsiębiorców – inwestorów, deficyt szkolnictwa zawodowego, dezintegrację obszarów wiejskich i brak spójności z obszarem miejskim, brak oferty dla turystów poza sezonem letnim oraz uzależnienie zatrudnienia od największej firmy Barlinek Inwestycje S.A.

Cele strategiczne i operacyjne uwzględniały rozwój przedsiębiorczości w Gminie w sposób bezpośredni lub pośredni. Na lata 2016-2023 w tym zakresie w Strategii wyznaczono 2 cele strategiczne (A i B) i 3 cele operacyjne (A1, B1, B2), którym przypisano od 4 do 9 wskaźników mierzenia efektywności.

Celowi strategicznemu A - Wsparcie i wzmocnienie aktywności przedsiębiorców ukierunkowanej na tworzenie innowacyjnych rozwiązań – przyporządkowano:

- cel operacyjny A. 1 - Wsparcie rozwoju i dostosowania edukacji zawodowej do potrzeb lokalnych przedsiębiorców.

Celowi strategicznemu B - Wykreowanie Barlinka jako ośrodka turystyki kwalifikowanej o znaczeniu ponadregionalnym w oparciu o zasoby naturalne, w szczególności jezioro w centrum miasta oraz markę Europejska Stolica Nordic Walking¹⁵ – przyporządkowano:

- cel operacyjny B. 1 - Stworzenie nowych całorocznych produktów turystycznych w oparciu o wyróżniającą się infrastrukturę turystyczną,

¹² Dalej: „Rada”.

¹³ Strategię przyjęto do realizacji Uchwałą Nr XVII/243/2016 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 11.01.2016 r.

¹⁴ Strategia zawierała raport o stanie kapitału społecznego, zasobów środowiska naturalnego, zasobów pracy, terenu i korzyści miejsca, potencjału gospodarczego, kapitału finansowego, poziomu nauki, techniki, kultury, zainwestowania infrastrukturalnego.

¹⁵ Dalej: „NW”.

- cel operacyjny B. 2 – Wykorzystanie zasobów kulturowych i przyrodniczych terenów wiejskich dla ich rozwoju oraz podniesienie stopnia spójności z miastem Barlinek.

Integralną częścią Strategii i narzędziem jej wdrażania był „Wieloletni Strategiczny Program Operacyjny Miasta i Gminy Barlinek na lata 2016-2023”¹⁶ wprowadzony jako zał. Nr 2 do Strategii. W załączniku określono zasady oraz tryb tworzenia WSPO oraz tryb przyjęcia projektów pozwalających na realizację ww. celów strategicznych i operacyjnych, a także tabelę proponowanych projektów WSPO na lata 2016-2023, z wyszczególnieniem kosztów zadania, wysokości i źródła finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 82-203)

Program Rozwoju i Wspierania Przedsiębiorczości w Gminie Barlinek na lata 2012-2020 obowiązywał od lutego 2012 r. Na ww. lata - w Programie wyznaczono 8 celów głównych oraz każdemu z nich przypisano od 1 do 5 celów operacyjnych. Każdemu celowi operacyjnemu przyporządkowano od 2 do 8 działań / zadań, których efektywność miała być mierzona wskaźnikami określonymi w harmonogramie działań. Głównymi celami Programu były: tworzenie terenów pod inwestycje, rozwój turystyki na terenie Gminy, tworzenie różnorodnych form wsparcia dla mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich firm, dostosowanie kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy, wsparcie przez Gminę w poszukiwaniu zagranicznych partnerów zagranicznych, skuteczna promocja przedsiębiorczości, aktywizacja ludzi młodych oraz rozwój infrastruktury społecznej (żłobki, przedszkola). Program zawierał diagnozę stanu gospodarki, rynku pracy, turystyki, edukacji i szkolenia kadr, infrastruktury (w tym okołobiznesowej), potencjału inwestycyjnego Gminy, a także identyfikację problemów, na które napotykają przedsiębiorcy w Barlinku, analizę SWOT (mocne i słabe strony zasobów Gminy, szanse i zagrożenia dla dalszego rozwoju przedsiębiorczości w Gminie), wizję rozwoju przedsiębiorczości rozpisaną na cele główne, operacyjne i działania. W harmonogramie działań (zał. Nr 1 do Programu) wskazano cele, potencjalnych realizatorów i partnerów, mierniki / wskaźniki osiągnięć oraz źródła informacji o tych wskaźnikach.

Z analizy Programu wynika, że słabe strony i zagrożenia Gminy w zakresie aktywności gospodarczej zdefiniowano m.in. wskazując na: brak terenów pod inwestycje, niedostatecznie wykorzystany potencjał turystyczny Gminy, niewystarczające doradztwo dla mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorstw, kierunki kształcenia nieadekwatne do potrzeb rynku pracy, brak wsparcia Gminy w poszukiwaniu zagranicznych partnerów gospodarczych, niewystarczającą promocję przedsiębiorczości, niskie wykorzystanie potencjału ludzi młodych, niedostatecznie rozbudowaną infrastrukturę społeczną (żłobki, przedszkola).

(dowód: akta kontroli str. 204-272)

1.3. Od 2010 r. w Gminie obowiązywał „Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Barlinek na lata 2010-2020”¹⁷, którego celem nadrzędnym było zainicjowanie działań zmierzających do wyprowadzenia obszaru Gminy z sytuacji kryzysowej oraz stworzenia warunków do jej dalszego rozwoju.

¹⁶ Dalej: „WSPO”.

¹⁷ „Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Barlinek na lata 2010-2020” przyjęto do realizacji Uchwałą Nr LXII/1069/2010 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 29.09.2010 r.

Od 2016 r. w Gminie obowiązywał „Plan zrównoważonej mobilności miejskiej 2016-2026”¹⁸, którego celem było m.in. zwiększenie dostępności obszaru Barlinka oraz zapewnienie wysokiej mobilności obejmującej dojazd do obszaru miejskiego, przejazd przez ten obszar i przemieszczanie w jego obrębie.

Od 2016 r. w Gminie obowiązywał „Program budowy ścieżek rowerowych 2016-2023”¹⁹, który był narzędziem służącym pozyskiwaniu środków finansowych na budowę ścieżek rowerowych w Gminie.

W ww. programach nie zostały określone zadania ukierunkowane bezpośrednio na wspieranie rozwoju przedsiębiorczości. Ich treść i założenia korespondowały z innymi strategicznymi dokumentami Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 30-41, 273-280, 459-463)

1.4. Od 2002 r. w Gminie obowiązywało Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego²⁰. Do zakończenia kontroli NIK, tj. do 08.09.2017 r., Studium było dwukrotnie zmieniane przez Radę²¹. Celem zmian było wyznaczenie odpowiedniego obszaru dla eksploatacji złóż wydobywczych w obrębie Krzynka i Płonno oraz doprowadzenie do zgodności zapisów Studium z decyzjami o warunkach zabudowy, określenie nowych kategorii przeznaczenia terenów i granic tych obszarów, dla których Gmina miała sporządzić nowy Miejsowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego²². W 2016 r. dokonano oceny – aktualności Studium²³.

(dowód: akta kontroli str. 5-29, 459-463)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że (...) opracowane w trybie ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym Studium nie zawiera pełnego zakresu uwarunkowań, a przede wszystkim kierunków rozwoju przestrzennego wymaganego obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym samym nie zawiera pełnego zakresu problematyki, która została określona w rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (...) Rada Miejska podjęła uchwałę Nr XXV/291/2016 z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie sporządzenia Studium dla całego obszaru Gminy (weryfikacja Studium w granicach administracyjnych Gminy Barlinek). Jednak w związku z trwającymi pracami nad Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym, prace nad sporządzeniem Studium zostały wstrzymane. Przedstawiony wstępny projekt KUB zakłada bowiem radykalne zmiany w zakresie projektowania studium m.in. wprowadza obowiązek wykonania szeregu dodatkowych prac i odniesienia do zagadnień niewymaganych obecnie. Projekt ten może ulec zmianie i dopóki nie jest znany jego ostateczny kształt, nie jest zasadnym, aby kontynuować prace planistyczne, gdyż może się okazać, że będą one musiały być przeprowadzone od nowa.

(dowód: akta kontroli str. 5-29)

Na dzień 31 maja 2017 r. aktualnych było 16 MPZP, które pokrywały 2,44% powierzchni Gminy. Najstarszy z obowiązujących MPZP został uchwalony 21 marca 1996 r. W latach 2014-2017 zostały uchwalone trzy MPZP. W dziewięciu MPZP

¹⁸ „Plan zrównoważonej mobilności miejskiej 2016-2026” przyjęto do realizacji Uchwałą Nr XXV/296/2016 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 25 sierpnia 2016 r.

¹⁹ „Program budowy ścieżek rowerowych 2016-2023” przyjęto do realizacji Uchwałą Nr XXV/296/2016 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 25 sierpnia 2016 r.

²⁰ Przyjęte Uchwałą Nr XLV/426/2002 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 30 września 2002 r.

²¹ Zmiany Studium dokonano w drodze Uchwał: Nr XXVI/324/2008 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 28.08.2008 r. oraz Nr VIII/116/2011 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 26 maja 2011 r.

²² Dalej: „MPZP”.

²³ Uchwała Nr XXV/291/2016 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 25 sierpnia 2016 r.

zostały uwzględnione tereny pod działalność gospodarczą, które stanowiły około 22,37% obszaru objętego planami.

(dowód: akta kontroli str. 5-29, 376-458, 459-463)

1.6. W latach 2014-2017 (do 31 maja) władze Gminy wyznaczyły dwa nowe tereny inwestycyjne: tzw. Stary Tartak przy ul. Jeziornej²⁴ pod działalność turystyczną i Barlinecki Park Przemysłowy przy ul. Okrętowej²⁵ pod działalność przemysłową. Według stanu na 8.09.2017 r. w trakcie przygotowania było uzbrojenie ww. terenów pod inwestycje, których zakończenie planowano w 2018 r.:

- w BPP – w ramach inwestycji zrealizowana miała być budowa drogi wewnętrznej zapewniającej obsługę komunikacyjną, uzbrojonej w sieć wodociagową, kanalizację sanitarną i deszczową oraz oświetlenie drogowe. Dodatkowo w trakcie realizacji miała być budowana nitka wodociągu oraz modernizacja stacji podnoszenia ciśnienia; w okresie 2016-2017 (do 8.09.) wydano na ten cel łącznie 133,7 tys. zł;
- w Starym Tartaku - w ramach inwestycji zrealizowana miała być budowa drogi wewnętrznej, kanalizacji deszczowej i sanitarnej, sieci wodociągowej, kanałów technologicznych i oświetlenia. W okresie 2016-2017 (do 8.09.) wydano na ten cel łącznie 119 tys. zł.

Na ww. zadania Gmina pozyskała dofinansowanie ze środków funduszy unijnych w ramach Kontraktu Samorządowego (umowa pomiędzy Marszałkiem Województwa Zachodniopomorskiego, a 14 samorządami z powiatów myśliborskiego, choszczeńskiego, gryfińskiego i pyrzyckiego w celu pozyskania funduszy unijnych w trybie pozakonkursowym). Gmina prowadziła promocyjne działania w celu sprzedaży terenów własnych o powierzchni 8,5 ha w obrębie Starego Tartaku. Teren inwestycyjny BPP o powierzchni 11,1 ha nie należał do Gminy. Gmina przejęła od prywatnych właścicieli grunty pod drogi w obrębie BPP. Do zakończenia kontroli, tj. do 8.09.br., działalność prowadziły trzy przedsiębiorstwa.

(dowód: akta kontroli str. 30-41, 281-289)

W Gminie znajdowały się tereny inwestycyjne włączone do specjalnej strefy ekonomicznej. W Gminie w ramach Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej²⁶ od dnia 31.12.2004 r. funkcjonowała Firma Barlinek Inwestycje S.A. o powierzchni 30,384 ha (wszystkie grunty prywatne). Gmina nie realizowała zadań na rzecz osiągania celów SSE, ponieważ podstrefa obejmowała swoim zakresem prywatną firmę. Gmina nie upoważniała zarządzającego SSE do wydawania decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenów w strefie. Gmina nie inwestowała w uzbrojenie działek pod działalność inwestycyjną Podstrefy Barlineckiej SSE. Teren Podstrefy Barlinek SSE obejmował zakład Barlinek Inwestycje S.A., który przejął nowy inwestor. Zabiegał on o objęcie strefą SSE terenów zakładu, co nastąpiło ostatecznie 31.12.2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-41)

Burmistrz wyjaśnił, że z początkiem 2016 r. podjął działania w ramach, których przeprowadził konsultacje z Zarządem Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz Dyrektorem Agencji Nieruchomości Rolnych OT Szczecin w sprawie działki nr 77/9 obręb Dzikówko o powierzchni 28,4911 ha, zakończone wstępną akceptacją lokalizacji dodatkowych terenów SSE. Niestety projekt został

²⁴ Dalej: „Stary Tartak”.

²⁵ Dalej: „BPP”.

²⁶ Dalej: „SSE”.

zawieszony ze względu na warunki formalne – brak MPZP dla ww. terenu do czasu uchwalenia zmiany Studium.

(dowód: akta kontroli str. 30-41)

1.7. Do czasu zakończenia kontroli NIK, tj. 8.09.2017 r., Gmina dysponowała infrastrukturą drogową (3 kategorie dróg: wojewódzkie, powiatowe i gminne), komunikacją miejską (PKS oraz prywatni przewoźnicy), infrastrukturą techniczną (wodno-ściekową, ciepłowniczą, gospodarki odpadami i utrzymania czystości), infrastrukturą okołobiznesową (Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Organizacja Przedsiębiorców Barlinek, Stowarzyszenie „Lider Pojezierza”, instytucje finansowe o charakterze komercyjnym: 9 filii banków).

Z infrastruktury wodociągowej korzystało 99,7% mieszkańców Gminy, z sieci kanalizacyjnej - 92,5% mieszkańców. Długość dróg gminnych wynosi ok.115 km, w tym utwardzonych – 41 km i gruntowych – 74 km.

W okresie objętym kontrolą przedsiębiorcy z terenu Gminy nie zgłaszali wniosków o dostosowanie istniejącej infrastruktury do ich potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 5-29, 82-203, 204-272, 459-463)

1.8. W latach 2014-2017 Gmina nie realizowała inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w związku z wspieraniem przedsiębiorczości. Burmistrz wyjaśnił, że w ww. okresie *nie wpływały oferty od prywatnych przedsiębiorców z terenu Gminy z propozycją realizacji zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.*

(dowód: akta kontroli str. 5-29)

1.9. Od 27 września 2007 r.²⁷ wprowadzono preferencje w podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje na terenie Gminy. Od 28 sierpnia 2014 r.²⁸ została podjęta przez Radę uchwała wprowadzająca zwolnienia od podatku od nieruchomości na tworzenie nowych miejsc pracy. Z tego tytułu w badanym okresie do Burmistrza nie wpłynęły żadne wnioski od przedsiębiorców. Treść ww. uchwał udostępniono na stronie internetowej Urzędu.

W okresie objętym kontrolą nie ustalono dla przedsiębiorców działających na terenie Gminy preferencyjnych stawek podatku od środków transportu.

Uchwały w sprawie podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych podjęte w roku 2015 spowodowały wzrost stawek o 4% w stosunku do stawek obowiązujących w okresie 2012 – 2015. Stawki obowiązujące w Gminie były mniejsze od 46,77% do 93,73% od stawek maksymalnych określonych przez Ministra Finansów.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz na podstawie art. 67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa²⁹ udzielił ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w drodze decyzji administracyjnej ze względu na trudną sytuację finansową podatnika. W przypadku podatku od nieruchomości było to 5 podmiotów (3 odroczenia terminów płatności, 2 rozłożenia na raty), a w przypadku podatku od środków transportu – 4 podmiotów (1 umorzenie, 3 rozłożenia na raty).

²⁷ Uchwała Rady Miejskiej Nr XIII/107/2007 z dnia 27 września 2007 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis na wspieranie nowych inwestycji na terenie Gminy Barlinek, zmienione uchwałą Rady Miejskiej Nr LVII/770/2014 z dnia 28 sierpnia 2014 r..

²⁸ Uchwała Rady Miejskiej Nr LVII/771/2014 z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis na tworzenie nowych miejsc pracy.

²⁹ Tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm., dalej „Ordynacja podatkowa”.

Zasady najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy, w okresie objętym kontrolą, regulowała uchwała Rady z dnia 29 stycznia 2015 r.³⁰ oraz cztery zarządzenia Burmistrza³¹. W latach 2014-2017 (do 8.09.) Gmina nie stosowała ulg i zwolnień przy sprzedaży, wydierżawianiu, wynajmowaniu lub użyczeniu nieruchomości, oferowanych przedsiębiorcom. Burmistrz zastosował obniżone stawki czynszu w toku indywidualnie rozpatrywanych wniosków (w przypadku 6 wniosków na 12 złożonych). Podstawą zwolnień były postanowienia w umowach najmu/dzierżawy.

W okresie objętym kontrolą realizowano 25 umów najmu/dzierżawy/użyczenia lokali użytkowych będących własnością Gminy. Badanie pięciu z tych umów (wybranych w sposób losowy) wykazało, że Gmina nie stosowała dla przedsiębiorców preferencyjnych stawek wynajmu. W trzech przypadkach, w związku z przeprowadzeniem przez najemców remontu spowodowanego koniecznością dostosowania wynajmowanych lokali do form prowadzonej działalności, oraz w dwóch przypadkach, z uwagi na zły stan techniczny obiektu, Burmistrz zastosował ulgi w czynszu z tytułu najmu pomieszczeń. Odkryło się to na wniosek zainteresowanych.

W latach 2014-2017 (do 31 sierpnia) Gmina dysponowała niewykorzystanymi lokalami użytkowymi, które mogłyby być przeznaczone dla przedsiębiorców. W 2014 r. było siedem wolnych lokali, w 2015 r. – sześć, w 2016 r. – cztery, a w roku 2017 – osiem. Informacje o niewykorzystanych lokalach opublikowane były na stronie internetowej Stowarzyszenia "Zachodniopomorskie Tebeesy". W latach objętych kontrolą Gmina wynajęła dziesięć lokali użytkowych dla stowarzyszeń i przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 5-29, 290-300, 301-308, 309-319, 320-321, 459-463)

1.10. W okresie objętym kontrolą Gmina nie była zobowiązana oraz nie powołała i nie współuczestniczyła w powołaniu instytucji otoczenia biznesu, takich jak np. fundusz poręczeń kredytowych, fundusz pożyczkowy. Burmistrz wyjaśnił m.in., że *planowane jest utworzenie w Barlinku „Klastra zaawansowanych materiałów inżynierskich i technologii wytwarzania”. List intencyjny w tej sprawie dnia 23 września 2015 r. podpisali szefowie i przedstawiciele 7 firm. Klaster ma pomóc w opracowywaniu wspólnych stanowisk w kwestiach ważnych dla branży przetwórstwa materiałów inżynierskich. Pozwoli także na stworzenie systemowych rozwiązań niezbędnych dla rozwoju działalności badawczej i gospodarczej na Pomorzu Zachodnim. Wspólne działania członków Klastra mają poprawić ich konkurencyjność, pomóc w konsolidacji branży, a także promocji marek poszczególnych zakładów. Klaster pozwoli również na wzajemne wspieranie się w pozyskiwaniu środków dla modernizacji oraz rozwoju członków. Klaster ma stać się instytucją stymulującą postęp technologiczny i organizacyjny oraz integrować środowisko zachodniopomorskich przedsiębiorców wytwarzających półwyroby i wyroby z metali, tworzyw sztucznych, materiałów ceramicznych, stosujących obróbkę powierzchni i nanoszenie powłok.*

(dowód: akta kontroli str. 5-41, 459-463)

³⁰ Uchwała Nr V/92/2015 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie określenia zasad wydierżawiania, najmu, użyczenia, obciążenia nieruchomości oraz ich części, stanowiących własność Gminy Barlinek.

³¹ Zarządzenie Nr 36/2008 Burmistrza Barlinka z dnia 12 marca 2008 r. w sprawie ustalania stawek czynszowych za dzierżawę lub najem nieruchomości stanowiących własność Gminy Barlinek oraz Zarządzenie Nr 122/2009 Burmistrza Barlinka z dnia 2 lipca 2009 r. zmieniające ww. zarządzenie; Zarządzenie Nr 261/2014 Burmistrza Barlinka z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie ustalania stawek czynszowych za dzierżawę lub najem nieruchomości stanowiących własność Gminy Barlinek oraz Zarządzenie Nr 241/2015 Burmistrza Barlinka z dnia 29 października 2015 r. zmieniające ww. zarządzenie.

W latach 2014-2017 (do 31 sierpnia) przedsiębiorcy działający na terenie Gminy nie występowali o udzielenie im przez Gminę poręczeń, gwarancji i pożyczek. W ww. okresie Gmina nie planowała w budżecie środków finansowych na powyższy cel.

(dowód: akta kontroli str. 5-29, 459-463)

1.11. Gmina nie przygotowała oferty wsparcia dla początkujących przedsiębiorców w postaci bezzwrotnych pożyczek lub bezpłatnego użyczenia lokali. Burmistrz wyjaśnił m.in., że *Gmina umożliwia początkującym przedsiębiorcom korzystanie z niewykorzystanych lokali użytkowych począwszy od 2000 roku na zasadach ogólnych. Udzielała też doradztwa w formie bezpośrednich porad udzielanych w Urzędzie lub za pomocą strony internetowej. Ponadto Burmistrz wykazał, że wsparcie to polega na udzielaniu przez Referat Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji informacji o źródłach dofinansowania projektów zainteresowanym przedsiębiorcom. Przekazuje informacje, a przedsiębiorcy samodzielnie przygotowują wnioski. Gmina udostępnia na swoich stronach internetowych informację przydatną przedsiębiorcom (zakładki: oferty inwestycyjne, pomoc dla inwestorów, strefa przedsiębiorcy). Informacje na stronach internetowych Urzędu mają charakter ogólny (...) Gmina aktualnie jest w trakcie przygotowania umowy z firmą, która wypromuje w jej imieniu tereny inwestycyjne. Firma będzie miała za zadanie organizację konferencji prasowych, prezentację projektu podczas targów oraz nawiązywanie kontaktów gospodarczych w celu pozyskania inwestorów. Poza tym przygotuje foldery, broszury, roll-up oraz banery sponsorowane na portalach internetowych.*

(dowód: akta kontroli str. 5-29, 30-41, 281-289, 459-463)

1.12. Na oficjalnym portalu internetowym Gminy³², w zakładce dla firm i inwestorów (oferty inwestycyjne, pomoc dla inwestorów, strefa przedsiębiorcy) znajdowały się informacje o uregulowaniach prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, sposobach zatrudnienia, wymaganych dokumentach dla firm, a także informacje o przetargach i bieżących wydarzeniach, poradnik dla mikrofirm, zaproszenia na konferencje, warsztaty dotyczące przedsiębiorczości i o spotkaniach organizowanych przez inne instytucje oraz informacje o pracownikach wyznaczonych w Urzędzie do kontaktów z przedsiębiorcami. Na stronie BIP Gminy w zakładce *Poradnik interesanta/Działalność gospodarcza* udostępnione były formularze oraz wnioski wykorzystywane w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej.

Na ww. stronie internetowej były zamieszczone również informacje związane z promowaniem Gminy i zachęcaniem potencjalnych inwestorów do zakładania działalności gospodarczej na jej terenie.

(dowód: akta kontroli str. 281-289, 322-330, 459-463)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *działania Gminy polegają na promocji terenów inwestycyjnych, rozpowszechnianiu wiedzy o gminie i kształtowanie jej wizerunku – poprawa atrakcyjności inwestycyjnej obszaru, stosowanie ulg podatkowych, pomocy w znalezieniu wolnych gruntów lub lokali, poprawie infrastruktury technicznej (...) na stronie BIP Urzędu została utworzona zakładka „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”, gdzie podawane są do publicznej wiadomości projekty będące w opracowaniu planów, jak i publikowane są uchwalone już MPZP, a także Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 5-29)

³² www.bartlinek.pl

1.13. Na terenie Gminy do czasu zakończenia kontroli, tj. do 8.09.br., działały dwa stowarzyszenia przedsiębiorców: Organizacja Przedsiębiorców Barlinek³³ oraz Oddział Zachodniej Izby Przemysłowo-Handlowej w Gorzowie Wlkp. z siedzibą w Barlinku³⁴. W okresie objętym kontrolą Gmina współpracowała z ww. stowarzyszeniami, udostępniając im lokale na działalność statutową. OPB uczestniczyła w tworzeniu Strategii oraz w pracach nad Kontraktem Samorządowym „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014 – 2020”³⁵. Ponadto zaproszona była do konsultacji w zakresie współpracy z przedsiębiorcami podczas tworzenia „Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Barlinek na lata 2010-2020”. Gmina obniżyła ZIPH czynsz roczny w 2016 r., z uwagi na wykonanie prac remontowych związanych z przystosowaniem lokalu do rodzaju prowadzonej działalności we własnym zakresie i na własny koszt. Najemca wystąpił z wnioskiem do Gminy o zastosowanie ulgi.

(dowód: akta kontroli str. 30-41)

Od 15 marca 2006 r. Gmina była członkiem Lokalnej Grupy Działania „Lider Pojezierza”³⁶ z siedzibą w Barlinku, która zrzeszała osoby fizyczne i prawne z terenu 14 gmin z powiatów choszczeńskiego, myśliborskiego, pyrzyckiego i gryfińskiego. LGD za cel swojej działalności przyjęła wykonywanie zadań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ww. gmin i powiatów poprzez realizację oraz aktywne wsparcie innowacyjnych, spójnych i przemysłanych przedsięwzięć, przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju i podnoszenia jakości życia ludności całego obszaru LGD. Aby realizować ten cel opracowano „Lokalną Strategię Rozwoju na lata 2014-2020”. W ww. Strategii dokonano m.in. diagnozy obszaru i ludności, analizy SWOT, określono cele i wskaźniki mierzenia tych celów, sposób wyboru i oceny realizowanych operacji oraz sposób ustanawiania kryteriów wyboru celów, operacji i wskaźników, określono plan działania, budżet, plan komunikacji, innowacyjność podejścia do przedsięwzięcia, sposób monitorowania i ewaluacji ww. Strategii oraz ocenę jej oddziaływania na środowisko.

W ramach realizacji założeń LGD, 2 czerwca 2016 r. Gmina zawarła z Marszałkiem Województwa Zachodniopomorskiego Kontrakt Samorządowy. Podpisanie Kontraktu zamykało pierwszy etap konkursu ogłoszonego w ramach RPO WZ 2014-2020, którego celem było wyłonienie projektów zapewniających najbardziej dynamiczny rozwój gospodarczy ww. gmin. Łączna wartość wnioskowanego dofinansowania 26 (w tym 2 dotyczących Gminy) projektów priorytetowych ze środków RPO WZ 2014 -2020 wynosiła 25,4 mln zł. Dzięki przystąpieniu do Kontraktu, Gmina mogła starać się o pozyskanie środków z funduszy europejskich w trybie pozakonkursowym.

W dniu 1 sierpnia 2017 roku podpisano 2 umowy w ramach RPO WZ 2014-2020 na dofinansowanie inwestycji prorozwojowych:

- zadanie „Wzmocnienie terenów inwestycyjnych Starego Tartaku w Barlinku pod rozwój działalności turystycznej” – budowa drogi wraz z uzbrojeniem, koszt zadania 1.644,7 tys. zł, w tym dofinansowanie 1.275 tys. zł;
- zadanie „Zwiększenie atrakcyjności strefy inwestycyjnej w Barlinku” – budowa drogi wraz z uzbrojeniem, koszt zadania 2.270,7 tys. zł, w tym dofinansowanie 1.699,8 tys. zł.

Wykonanie ww. zadań zaplanowano w 2018 roku.

³³ Dalej: „OPB”.

³⁴ Dalej: „ZIPH”.

³⁵ Dalej: „RPO WZ 2014 – 2020”.

³⁶ Dalej: „LGD”.

(dowód: akta kontroli str. 5-41, 331-347, 459-463)

1.14. W okresie objętym kontrolą Gmina nie występowała z inicjatywą rozpoznawania potrzeb kształcenia zawodowego pod kątem lokalnych przedsiębiorców. Burmistrz wyjaśnił m.in., że *Gmina nie jest organem prowadzącym szkoły ponadgimnazjalne. Zadanie to realizuje szkoła, której organem prowadzącym jest starostwo powiatowe. Z uzyskanych informacji wynika, że Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 1 im. kpt. hm. Andrzeja Romockiego „Morro” w Barlinku tworząc ofertę edukacyjną kieruje się potrzebami edukacyjnymi uczniów gimnazjów i ich rodziców, przygotowaniem ucznia do wejścia na rynek pracy, możliwościami organizacji praktyk zawodowych u pracodawców, możliwościami realizacji podstawy programowej, potrzebami lokalnego rynku pracy, szansami zatrudnienia absolwentów po ukończeniu szkoły, wynikami raportu Powiatowego Urzędu Pracy i Wojewódzkiego Urzędu Pracy, zapleczem dydaktycznym, jakim dysponuje szkoła oraz możliwościami kadrowymi. (...) W zakresie zmian w szkolnictwie zawodowym na potrzeby Gminy kluczowym działaniem jest ciągłe podnoszenie jakości kształcenia z naciskiem na nowe technologie produkcji wprowadzane w barlineckich zakładach produkcyjnych, dopasowywanie profilu kształcenia do potrzeb barlineckich przedsiębiorców oraz wprowadzanie praktyk szkolnych dla uczniów w barlineckich zakładach pracy.*

(dowód: akta kontroli str. 5-29)

1.15. Od 2016 r. mieszkańcy Gminy mogli składać wnioski do Budżetu Obywatelskiego Gminy na następny rok. Dzięki takiej możliwości, Burmistrz i Rada rozpoznawali najważniejsze potrzeby mieszkańców. W 2016 r. zostało zgłoszonych przez mieszkańców 8 projektów inwestycyjnych do budżetu Gminy na 2017 r., a w 2017 r. - 5 projektów do budżetu Gminy na 2018 r. Do budżetu na 2017 r. wybrany został przez mieszkańców projekt przebudowy i modernizacji budynku przychodni lekarskiej przy ul. Szpitalnej w Barlinku, a do budżetu w 2018 r. – projekt budowy chodnika w m. Moczkowo.

(dowód: akta kontroli str. 459-463)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *przed i w czasie prowadzenia prac na aktualizację Strategii miały miejsce badania i konsultacje społeczne z organizacjami i instytucjami oraz przedsiębiorcami i instytucjami biznesowymi. Uczestnicy konsultacji i badań wyrażali swoją opinię na temat kluczowych wyzwań dla przyszłości miasta i gminy. Przeprowadzone ankiety, których wyniki umieszczone są w raporcie o stanie gminy, miały na celu wskazanie najistotniejszych kierunków rozwoju gminy Barlinek, którymi chce podążać wspólnota. Respondenci udzielali odpowiedzi na pytania dotyczące różnych aspektów jakości życia, zagrożeń, dostępu do dóbr, jakimi są np. praca lub kultura.*

(dowód: akta kontroli str. 5-41)

W okresie objętym kontrolą działania promocyjne polegały na wydawaniu publikacji o Gminie oraz udostępnianiu informacji na stronie internetowej Urzędu, w prasie i na targach promocyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 30-41, 273-280, 459-463)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą Gmina podejmowała działania mające na celu tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości na jej terenie. W opracowanej

Strategii i Programie wskazano cele dotyczące rozwoju przedsiębiorczości oraz określono zadania i sposoby służące ich realizacji. Gmina umożliwiła przedsiębiorcom, poprzez swoją stronę internetową oraz doradztwo na terenie Urzędu, korzystanie z informacji dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej oraz zapewniła dostęp do informacji o bieżących wydarzeniach gospodarczych na terenie Gminy.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Sposób monitorowania Strategii został określony w części pn. *Realizacja Strategii*. Miał on polegać na prowadzeniu stałych obserwacji wdrażania Strategii i dokonywaniu systematycznych pomiarów przebiegu realizacji celów Strategii co najmniej raz w roku. Narzędziem wdrażania Strategii miał być WSPO wprowadzony jako zał. Nr 2 do Strategii. W załączniku określono zasady oraz tryb tworzenia WSPO oraz tryb przyjęcia projektów realizujących program operacyjny, a także tabelę projektów WSPO na lata 2016-2023. Miernikiem realizacji celów Strategii i WSPO miał być monitoring wskaźników, ich analiza i ocena, a na jej podstawie miała nastąpić ewaluacja oraz aktualizacja Strategii i WSPO. Ocena realizacji wskaźników polegać miała na porównywaniu zmian ich wartości liczbowych, w różnych okresach funkcjonowania Strategii. Ocenie tej służyć miało opracowanie kart wskaźników zawierających informację na temat źródła danych, metodologii pomiaru, wartości bazowych, pośrednich i docelowych.

Dla celu strategicznego A wskaźnikami monitoringu (mierzenia celu) były:

- Liczba i wartość zrealizowanych inwestycji, w tym projektów innowacyjnych przez MSP.
- Liczba wniosków na dofinansowanie projektów, w tym projektów innowacyjnych przez przedsiębiorców.
- Kwota dotacji na dofinansowanie projektów, w tym projektów innowacyjnych otrzymanych przez przedsiębiorców.
- Liczba nowych PKD w rejestrze barlineckich przedsiębiorców.
- Roczna wysokość podatku CIT wpływającego do budżetu Gminy.

Dla celu operacyjnego A 1 wskaźnikami monitoringu (mierzenia celu) były:

- Liczba porozumień między ośrodkami szkolenia zawodowego a przedsiębiorcami w zakresie uczenia zawodu, kształcenia.
- Liczba absolwentów szkół lokalnych zatrudnionych na lokalnym rynku pracy.
- Liczba oferowanych praktyk i staży u barlineckich przedsiębiorców adresowanych do uczniów.
- Liczba absolwentów szkół zawodowych i kursów zawodowych.

Dla celu strategicznego B wskaźnikami monitoringu (mierzenia celu) były:

- Liczba uczestników imprez związanych z turystyką kwalifikowaną, w tym z NW i jeziorem Barlineckim.
- Liczba wykorzystywanych miejsc noclegowych rocznie.
- Liczba zapytań w wyszukiwarkach na hasło „Barlinek turystyka”.
- Liczba nowych miejsc noclegowych.
- Liczba turystów odwiedzających Barlinek w sezonie i poza sezonem.
- Liczba jednostek zajmujących się organizowaniem turystyki kwalifikowanej.

Dla celu operacyjnego B 1 wskaźnikami monitoringu (mierzenia celu) były:

- Liczba turystów odwiedzających Barlinek w podziale na sezon letni i zimowy.

- Liczba nowych produktów turystycznych całorocznych, w tym w sezonie i poza sezonem.
- Liczba odbiorców imprez i wydarzeń bazujących na nowych produktach turystycznych.
- Liczba oferowanych produktów turystycznych.
- Liczba turystów odwiedzających Barlinek w sezonie i poza sezonem.
- Liczba sprzedanych noclegów poza sezonem turystycznym.
- Liczba turystów spoza regionu, uprawiających turystykę w Gminie Barlinek poza sezonem letnim.
- Liczba turystów korzystających z nowych produktów turystycznych.
- Liczba ofert turystycznych na terenach przy jeziorze, w tym na terenie Starego Tartaku.

Dla celu operacyjnego B 2 wskaźnikami monitoringu (mierzenia celu) były:

- Liczba kilometrów zbudowanych lub zmodernizowanych dróg na terenach wiejskich gminy Barlinek.
- Liczba linii komunikacyjnych na terenach wiejskich w gminie Barlinek.
- Liczba projektów rozwojowych obejmujących tereny wiejskie gminy Barlinek.
- Liczba członków stowarzyszeń działających na terenach wiejskich w gminie Barlinek.
- Liczba uczestników imprez związanych z turystyką na terenach wiejskich gminy Barlinek.
- Liczba wykorzystywanych miejsc noclegowych rocznie na terenach wiejskich w Gminie.
- Roczna liczba nowych miejsc noclegowych na terenach wiejskich w Gminie.
- Liczba jednostek zajmujących się organizowaniem turystyki na terenach wiejskich w Gminie.
- Liczba produktów turystycznych obejmujących tereny wiejskie w Gminie.

(dowód: akta kontroli str. 82-203)

Strategia miała stanowić dokument otwarty i mogła podlegać aktualizacji raz na rok. Założono, że podstawę jej aktualizacji będzie mogła stanowić:

- aktualizacja raportu o stanie Gminy,
- aktualizacja zawartej diagnozy stanu Gminy,
- aktualizacja analiz SWOT i SWOT/TOWS,
- weryfikacja dotychczasowych celów oraz wypracowanie nowych celów uzupełniających stare cele,
- wypracowanie wskaźników do nowych celów,
- aktualizacja WSPO.

Aktualizację Strategii miało zamykać przyjęcie uchwały Rady w tej sprawie.

Odpowiedzialność za proces monitorowania, ewaluacji i aktualizacji oraz raportowania Radzie o realizacji Strategii przypisano Burmistrzowi zobowiązanemu do powołania Zespołu ds. wdrażania, monitorowania i ewaluacji Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 82-203)

Zarządzeniem Nr 30/2017 z dnia 10.02.2017 r.³⁷ w sprawie przyjęcia zasad wdrażania, monitoringu i ewaluacji Strategii Burmistrz powołał Zespół ds. wdrażania,

³⁷ Zarządzenie Nr 30/2017 Burmistrza Barlinka z dnia 10.02.2017 r.

monitorowania i ewaluacji Strategii oraz określił zadania ww. Zespołu w zakresie monitorowania zmian zachodzących w programie, generowania nowych inicjatyw / projektów umożliwiających realizację celów strategicznych, wyłaniania osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych projektów, przygotowania corocznych sprawozdań z realizacji Strategii oraz corocznej aktualizacji Strategii. Zarządzenie określało w formie załączników roczny harmonogram organizacyjny wdrażania Strategii, wprowadzało wzory wniosku i karty projektu (zadania) proponowanego do realizacji. Na spotkaniu w dniu 16.03.2017 r. Zespół ds. wdrażania, monitorowania i ewaluacji Strategii omówił zagadnienia związane z realizacją Strategii w roku 2016. Zaktualizowano tabelę projektów w zakresie wdrażania nowych inwestycji, ograniczono liczbę wskaźników służących mierzeniu celów strategicznych i operacyjnych do 3, określając ich treść. Dokonano aktualizacji WSPO uchwałą Rady z dnia 27.04.2017 r.³⁸ w zakresie realizowanych projektów (inwestycji), nie oceniano wskaźników / mierników Strategii/WSPO.

(dowód: akta kontroli str. 348-371, 459-463)

Zaktualizowane wskaźniki realizacji celów Strategii przedstawiały się następująco:

- dla celu strategicznego A - Wsparcie i wzmocnienie aktywności przedsiębiorców ukierunkowanej na tworzenie innowacyjnych rozwiązań:

- 1) Liczba i wartość zrealizowanych inwestycji, w tym projektów innowacyjnych przez MSP.
- 2) Liczba nowych PKD w rejestrze barlineckich przedsiębiorców.
- 3) Roczna wysokość podatku CIT wpływającego do budżetu Gminy.

- dla celu operacyjnego A. 1 - Wsparcie rozwoju i dostosowania edukacji zawodowej do potrzeb lokalnych przedsiębiorców:

- 1) Liczba porozumień między ośrodkami szkolenia zawodowego a przedsiębiorcami w zakresie uczenia zawodu, dokształcania.
- 2) Liczba oferowanych praktyk i staży u barlineckich przedsiębiorców adresowanych do uczniów.
- 3) Liczba absolwentów szkół zawodowych i kursów zawodowych.

- dla celu strategicznego B - Wykreowanie Barlinka jako ośrodka turystyki kwalifikowanej o znaczeniu ponadregionalnym w oparciu o zasoby naturalne, w szczególności jezioro w centrum miasta oraz markę Europejska Stolica Nordic Walking (NW):

- 1) Liczba uczestników imprez związanych z turystyką kwalifikowaną, w tym z NW i jeziorem Barlineckim.
- 2) Liczba turystów odwiedzających Barlinek w sezonie i poza sezonem.
- 3) Liczba jednostek zajmujących się organizowaniem turystyki kwalifikowanej.

- dla celu operacyjnego B. 1 - Stworzenie nowych całorocznych produktów turystycznych w oparciu o wyróżniającą się infrastrukturę turystyczną:

- 1) Liczba nowych produktów turystycznych całorocznych, w tym w sezonie i poza sezonem.
- 2) Liczba turystów korzystających z nowych produktów turystycznych.
- 3) Liczba ofert turystycznych na terenach przy jeziorze, w tym na terenie Starego Tartaku.

- dla celu operacyjnego B. 2 – Wykorzystanie zasobów kulturowych i przyrodniczych terenów wiejskich dla ich rozwoju oraz podniesienie stopnia spójności z miastem Barlinek:

³⁸ Uchwała Nr XXXVIII/356/2017 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 27.04.2017 r.

- 1) Liczba kilometrów zbudowanych lub zmodernizowanych dróg na terenach wiejskich gminy Barlinek.
- 2) Liczba projektów rozwojowych obejmujących tereny wiejskie gminy Barlinek.
- 3) Liczba produktów turystycznych obejmujących tereny wiejskie w Gminie.

Dla ww. wskaźników nie opracowano kart wskaźników zawierających informację na temat źródła danych, metodologii pomiaru, wartości bazowych, pośrednich i docelowych.

(dowód: akta kontroli str. 42-59, 348-357, 459-463)

Sposób monitorowania, wdrażania i aktualizacji Programu został określony w części pn. *Wdrażanie Programu oraz jego monitorowanie*. Zaplanowano m.in., że wdrażanie Programu odbywać się będzie na podstawie opracowania rocznych planów pracy oraz kart monitoringowych, systematycznego zbierania i analizowania ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażania projektów Programu w celu zapewnienia zgodności realizowanych zadań / działań z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami, ocena stopnia i tempa osiągania celów operacyjnych poprzez analizę mierników / wskaźników finansowych i ilościowych (m.in. poprzez sporządzanie raportów wskaźników). Kontrolą nad realizacją założeń Programu (monitorowanie, ewaluacja) miał zająć się Zespół Monitorujący, którego zadaniem było opracowanie rocznych raportów z realizacji Programu oraz protokołów z posiedzeń ww. Zespołu, służących ewaluacji Programu, tj. pozwalających ocenić, czy założone cele zostały zrealizowane, czego nie udało się zrealizować, co pozostało do wdrożenia. Przewidywano również aktualizację Programu co najmniej raz na 3 lata. Do bieżącej koordynacji prac w ramach Programu miał być powołany Koordynator wdrażania Programu.

Kontrolerowi NIK do dnia zakończenia kontroli, tj. do 8.09.2017 r., nie przedstawiono ww. dokumentów potwierdzających prowadzenie monitoringu, ewaluacji i aktualizacji celów Programu.

(dowód: akta kontroli str. 42-59, 204-272, 459-463)

Burmistrz do zakończenia kontroli NIK, tj. do 8.09.2017 r., nie powołał Zespołu Monitorującego oraz Koordynatora wdrażania Programu.

(dowód: akta kontroli str. 42-59, 348-357, 459-463)

Wskaźniki realizacji celów strategicznych i operacyjnych Programu, w tym w zakresie rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu aktywności gospodarczej, określono w harmonogramie działań.

Dla wskaźników nie ustalono wartości bazowych i docelowych. Wartości wskaźników nie wskazano również w innych dokumentach planistycznych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 42-59, 348-357, 459-463)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zespół ds. wdrażania, monitorowania i ewaluacji Strategii do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 8.09.2017 r., nie opracował kart wskaźników zawierających informację na temat źródła danych, metodologii pomiaru, wartości bazowych, pośrednich i docelowych realizowanych celów. Uniemożliwiało to przeprowadzenie monitoringu i ewaluacji w zakresie skuteczności wdrażanych celów strategicznych i operacyjnych ujętych w Strategii oraz WSPÓ.

(dowód: akta kontroli str. 42-53, 82-203, 459-463)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *przyczyną nieopracowania kart wskaźników służących monitoringowi, ewaluacji i aktualizacji ww. Strategii, była podjęta*

decyzja o przygotowaniu aktualizacji Strategii po analizie WSPÓ na potrzeby możliwości aplikowania o środki z Unii Europejskiej. Władze Gminy zamierzają opracować i zastosować ww. karty wskaźników służące mierzeniu rezultatów Strategii w 2017 roku.

(dowód: akta kontroli str. 54-59)

2. Do czasu zakończenia kontroli NIK (8.09.2017 r.), Burmistrz nie powołał Koordynatora wdrażania Programu i Zespołu Monitorującego Program. Program nie był wdrażany. Nie prowadzono monitoringu, ewaluacji i aktualizacji Programu w przyjętych w harmonogramie terminach, nie gromadzono informacji dot. realizacji celów, nie sporządzano raportów wskaźników / mierników oraz innej dokumentacji przewidzianej Programem.

(dowód: akta kontroli str. 42-53, 204-272, 459-463)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że Program w zamierzeniach miał być ogólnym, kierunkowym programem działań Gminy w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. Przyczyną niewdrożenia założeń przewidzianych w Programie, obowiązujących od dnia przyjęcia przez Radę Miejską uchwały Nr XIX/233/2012 z dnia 31.01.2012 r., było rozpoczęcie prac nad Strategią. Strategia ta także ujmuje problematykę wspierania przedsiębiorczości. W 2017 r. władze Gminy planują rozpoczęcie pracy nad aktualizacją Strategii w zakresie opracowania wskaźników, rezultatów oraz WSPÓ. W ramach tych działań przeanalizowane zostaną ponownie zadania i kierunki rozwoju przedsiębiorczości przewidziane w Programie pod kątem przeniesienia ich do aktualizowanej Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 54-59)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Gmina nie stworzyła skutecznego systemu monitoringu celów Strategii, zgodnego z jej postanowieniami. Wskaźniki zawarte w Strategii określono w sposób ogólny, bez podania ich wartości bazowej i docelowej. Określenie precyzyjnych mierników ilościowych jest niezbędne do oceny skuteczności prowadzonych przez Gminę działań i postępu w osiąganiu założonych celów, a w konsekwencji dostosowania celów Strategii do zmieniających się warunków. Ponadto nie wdrożono Programu w terminach określonych harmonogramem.

3. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań

Opis stanu faktycznego

- 3.1 W okresie objętym kontrolą wzrosła liczba podmiotów gospodarczych (zarejestrowanych, przypadających na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym działających na terenie Gminy) z 1.542 na koniec 2013 r. do 1.617 na koniec sierpnia 2017 r. (o 4,6%). Według stanu na 31 sierpnia 2017 r. w KRS ujętych było 120 przedsiębiorców - osób prawnych działających na terenie Gminy³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 372-373, 459-463)

- 3.2 W związku z zadaniami realizowanymi przez Urząd dotyczącymi rozwoju przedsiębiorczości w Gminie:
- w ramach porozumienia zawartego w 2016 r. pomiędzy Marszałkiem Województwa Zachodniopomorskiego a Gminą (tzw. Kontraktu Wojewódzkiego „Lider Pojezierza”), Urząd pozyskał na uzbrojenie terenów

³⁹ W wyszukiwarce Krajowego Rejestru Sądowego nie było możliwości pozyskania danych o osobach prawnych z uwzględnieniem stanu na dany rok. Istniała jedynie możliwość uzyskania liczby osób prawnych na dzień generowania raportu.

inwestycyjnych środki zewnętrzne z RPO WZ 2014-2020 w łącznej wysokości 2.974,8 tys. zł, które będą wydatkowane w 2018 r.;

- na terenie Gminy zrealizowano 11 inwestycji mogących pośrednio służyć poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej lub podnoszeniu ich atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów, takich jak budowa i przebudowa dróg, budowa sieci kanalizacyjnej i wodociągowej oraz oświetlenia ulicznego. Łączny koszt tych inwestycji wyniósł 53.386,1 tys. zł;
- w latach objętych kontrolą udzielono ulg łącznie 5 przedsiębiorcom. Zwolnieniu od podatku od nieruchomości podlegały nieruchomości lub jej części związane z nowymi inwestycjami (tj. służące utworzeniu nowego lub rozbudowie istniejącego środka trwałego lub nabyciu przedsiębiorstwa, które było w likwidacji albo zostałoby zlikwidowane, gdyby nie zostało nabyte przez nowego przedsiębiorcę);
- Gmina 15-krotnie w okresie objętym kontrolą brała udział w targach dot. branży turystycznej, prezentując walory krajoznawcze i przyrodnicze Barlinka i okolic, w których uczestniczyli przedsiębiorcy z nią powiązani;
- Urząd prowadził promocję możliwości inwestycyjnych Gminy (publikacje i Internet).

(dowód: akta kontroli str. 5-53, 459-463)

3.3. W wyniku zastosowania przez Burmistrza zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis na wsparcie nowych inwestycji w Gminie, wpływy do budżetu z ww. tytułu zmniejszyły się w badanym okresie o kwotę 302,5 tys. zł, natomiast uległa zwiększeniu liczba przedsiębiorców, którzy podjęli działalność gospodarczą na terenie Gminy o pięć podmiotów. Gmina stosowała elastyczną politykę fiskalną stosując odroczenia terminów płatności (2 podmioty), rozłożenia płatności na raty (4 podmioty) lub umorzenia (1 podmiot) podatku od nieruchomości lub podatku od środków transportu w drodze decyzji administracyjnej w trybie art. 67a Ordynacji podatkowej, wspierając tym samym przedsiębiorców znajdujących się przejściowo w trudnej sytuacji finansowej. Stawki ww. podatków obowiązujące w Gminie były mniejsze od 46,8% do 93,7% od stawek maksymalnych określonych przez Ministra Finansów. Dwóm podmiotom wydierżawiono nieruchomości gminne po obniżonych stawkach ze względu na stan techniczny obiektów oraz trzem podmiotom, które zainwestowały własne środki w remont gminnych lokali, pomniejszono na ich wniosek czynsz o wartość zainwestowanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 5-53, 459-463)

3.4 Na działania związane z rozwojem przedsiębiorczości Gmina wydatkowała z własnych środków: 41,2 tys. zł w 2014 r.; 91,9 tys. zł w 2015 r.; 631,6 tys. zł w 2016 r. i 328,8 tys. zł do 31 sierpnia 2017 r. (łącznie w badanym okresie 1.093,5 tys. zł) Wydatki te poniesiono na uzbrojenie terenów pod inwestycje w celu poprawy warunków działalności gospodarczej (łącznie w badanym okresie 252,7 tys. zł), ulgi podatkowe (łącznie 302,5 tys. zł), ulgi dot. wydierżawiania, wynajmowania lub używania nieruchomości Gminy (511,1 tys. zł), udział w targach dot. branży turystycznej (22,8 tys. zł) i na publikacje w prasie (4,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 5-53, 374-375, 459-463)

3.5 Analiza wskaźników i danych dotyczących rozwoju gospodarczego Gminy za lata 2013-2016 wykazała, m.in., że:

- zmniejszył się poziom bezrobocia (z 8,6% w 2013 r. do 5,5% w 2016 r.),

- nastąpił przyrost „netto” przedsiębiorstw⁴⁰ (od 3 do 37),
- rokrocznie wzrastały dochody własne w Gminie w przeliczeniu na jednego mieszkańca (od 2,7 tys. zł w 2013 r. do 3,0 tys. zł w 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 372-373)

Odnosząc się do realizacji celów Strategii w okresie objętym kontrolą, Burmistrz wyjaśnił m.in., że *dotychczas podejmowane działania w Gminie, w tym w zakresie wspierania przedsiębiorczości, wydają się przynosić pozytywne efekty. Świadczy o tym zrównoważony i stabilny rozwój Gminy. Natomiast nie określone zostały konkretne mierniki i oczekiwania odnośnie efektów (...)* Do 2016 r. nie była przeprowadzona szczegółowa analiza realizacji celów, jedynie ogólna ocena podejmowanych zadań i działań. Analiza realizacji aktualnej Strategii, w tym realizacji jej celów i ewentualnych przyczyn ich nieosiągnięcia, przeprowadzona zostanie na początku 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 42-53)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

W ocenie NIK działania prowadzone przez Gminę w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości, jej położenie geograficzne oraz czynniki makroekonomiczne wpłynęły na poprawę podstawowych wskaźników dotyczących rozwoju gospodarczego Gminy. Spadł poziom bezrobocia oraz wzrosła liczba nowo zarejestrowanych podmiotów. Po wprowadzeniu od 2014 r. ulg w podatku od nieruchomości liczba nowych przedsiębiorców, którzy podjęli działalność gospodarczą na terenie Gminy zwiększyła się o 5 podmiotów.

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 Kontroli⁴¹, wnosi o:

1. Wdrożenie systemu monitorowania, ewaluacji i aktualizacji Strategii oraz opracowanie narzędzi, przy pomocy których mierzone będą wskaźniki realizacji jej celów i zadań (działań).
2. Podjęcie działań w celu realizacji Programu.

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 Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie.

⁴⁰ Bilans liczby przedsiębiorstw zarejestrowanych i wyrejestrowanych w danym roku (CEIDG).

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524., dalej: „ustawa o NIK”

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.

Szczecin, dnia 16 października 2017 r.

Kontroler
Leszek Smykowski
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis