



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

B. Dyciniak
URZĄD GMINY
w Fałkowie

Wpłynęło dn. 01.04.2019
Nr 160 poz. 1495/2019
podpis a

LKI.410.002.02.2019

Henryk Konieczny, Wójt Gminy Fałków
Urząd Gminy w Fałkowie
ul. Zamkowa 1A
26-260 Fałków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/072 – Promocja gmin województwa świętokrzyskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Fałkowie (dalej: Urząd), ul. Zamkowa 1A, 26-260 Fałków.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Konieczny, Wójt Gminy Fałków (dalej: Wójt) przez cały okres objęty kontrolą.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i organizacja działań promocyjnych.2. Charakter działań promocyjnych, ich realizacja i wysokość wydatków ponoszonych na promocję.3. Monitorowanie efektów prowadzonych działań promocyjnych i ich ewaluacja.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018 z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, dotyczących przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	Krzysztof Kopeć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/4/2019 z 3 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizowane w kontrolowanym okresie działania promocyjne gminy Falków (dalej: Gmina) wpisywały się w ogólnie sformułowane cele lub kierunki działań ujęte w Strategii Rozwoju Gminy Falków z 1999 r. (dalej: Strategia Rozwoju z 1999 r.) oraz Strategii Rozwoju Gminy Falków na lata 2016 – 2025³ (dalej: Strategia Rozwoju z 2016 r.). W trakcie planowania, realizacji i monitorowania tych działań nie odnoszono się jednak do zapisów ww. dokumentów strategicznych. W Strategiach, a także w innych dokumentach nie określono dla celów i kierunków działań dotyczących promocji wskaźników stopnia ich osiągnięcia.

W Urzędzie nie opracowano *Programu promocji i informacji turystycznej gminy*, o którym mowa w Strategii Rozwoju z 1999 r. Ponadto, w całym okresie objętym kontrolą nie sporządzano analiz potrzeb promocyjnych Gminy oraz nie planowano zadań służących realizacji celów i kierunków działań promocyjnych przewidzianych w Strategiach Rozwoju z 1999 r. i z 2016 r. Przyjęty w Urzędzie sposób postępowania w tym zakresie, tj. analizowanie potrzeb i planowanie działań promocyjnych na podstawie sugestii, spostrzeżeń i wniosków ustnych kierowanych do Wójta przez mieszkańców, radnych, sołtysów i kierowników jednostek organizacyjnych mógł powodować, że realizowane działania promocyjne miały charakter doraźny oraz nie w pełni służyły skutecznej i efektywnej promocji Gminy.

Zasady wykonywania zadań dotyczących promocji zostały określone w Urzędzie w sposób niepozwalający na jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności za realizację tych zadań. Były one wykonywane, przez większą część kontrolowanego okresu, przez osoby, które nie miały ich ujętych w zakresach czynności.

Środki na promocję, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji), zaplanowano w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

Wydatki promocyjne Urzędu na przestrzeni kontrolowanego okresu systematycznie rosły – z 47,9 tys. zł w 2014 r. do 132,6 tys. w 2018 r. i wyniosły ogółem 432,2 tys. zł. Analiza 114 wydatków na łączną kwotę 197 196,7 zł (45,6% ogółu wydatków promocyjnych Urzędu) wykazała, że do działań promocyjnych Gminy wykorzystywano m.in.: imprezy okolicznościowe i kulturalne (Dni Gminy Falków, Dożynki, Festyn Rodzinny), imprezy o charakterze historycznym (obchody Święta Niepodległości, Kuźnice koneckie), artykuły prasowe, a także współpracę z miastem partnerskim Pohrebyszcze na Ukrainie. Objęte analizą wydatki ujmowano w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

Zasady postępowania dotyczące zamówień publicznych o wartości poniżej 5000 euro określone w regulaminie udzielania zamówień publicznych, nie pozwalały na ustalenie, czy zbadane wydatki na promocję Gminy zostały poniesione zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, z których wynika, że wydatki z budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinny być dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych w efektów z danych nakładów oraz optymalnego

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

³ Uchwała Nr XIV/119/2016 Rady Gminy Falków z dnia 29 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Falków na lata 2016-2025.

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, jak również, że zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie dokonywano analiz efektów podejmowanych działań promocyjnych i w konsekwencji nie było możliwe ustalenie czy, a jeśli tak to w jakim stopniu działania te wpłynęły na poprawę atrakcyjności Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i organizacja działań promocyjnych

Opis stanu faktycznego

Od 1 października 2009 r. do 31 maja 2015 r. w strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonowało samodzielne stanowisko ds. administracyjnych, kultury, sportu oraz ewidencji ludności (§ 15 ust 3 lit. d)⁷. Do zakresu zadań ww. stanowiska w obszarze związanym z działalnością promocyjną, według zapisów regulaminu organizacyjnego, należał współudział w organizowaniu gminnych imprez kulturalnych.

Od 1 czerwca 2015 r. zadania w zakresie promocji Gminy, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁸, zostały przypisane do zadań na stanowisku ds. rolnictwa, promocji, kultury i sportu.

Do zadań ww. komórki organizacyjnej należało m.in. koordynowanie prac związanych z promocją gminy w kraju i za granicą, polegające zwłaszcza na:

- organizowaniu gminnych imprez kulturalno-sportowych, w tym przygotowanie dokumentacji formalno-prawnej dotyczącej imprezy oraz jej zabezpieczenie techniczne,
- nawiązywaniu współpracy i koordynowaniu kontaktów z innymi gminami w kraju i za granicą w dziedzinie kultury, oświaty, sportu i wypoczynku oraz koordynowaniu spraw związanych z wizytami przedstawicieli tych gmin,
- prowadzeniu spraw związanych z wyjazdami przedstawicieli Gminy w ramach oficjalnych wizyt w innych gminach w kraju i za granicą,
- współpracy z jednostkami samorządowymi i instytucjami prowadzącymi współpracę z zagranicą,
- utrzymywaniu kontaktów i wymiany informacji z przedstawicielami zagranicznymi w Polsce,
- propagowaniu osiągnięć gospodarczych, kulturalno-oświatowych, sportowych i turystycznych Gminy w mediach krajowych i zagranicznych.

Promocją w kontrolowanym okresie w Urzędzie zajmowali się:

- do 31 maja 2015 r. – Barbara Badelska, inspektor ds. administracyjnych, kultury, sportu i promocji oraz ewidencji ludności⁹,
- w całym kontrolowanym okresie – Dorota Anioł, inspektor ds. gospodarki odpadami, promocji, kultury i sportu (od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2018 r. inspektor ds. rolnictwa i działalności gospodarczej).

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ W treści regulaminu organizacyjnego Urzędu wprowadzonego zarządzeniem nr 51/2009 Wójta Gminy Falków z dnia 4 września 2009 r., obowiązującego od 1 października 2009 r. do 31 maja 2015 r., określone również jako stanowisko ds. administracyjnych, kultury, sportu i promocji oraz ewidencji ludności i Urzędu Stanu Cywilnego.

⁸ Od 1 czerwca 2015 r. obowiązuje regulamin wprowadzony zarządzeniem nr 20/2015 Wójta Gminy Falków z dnia 28 maja 2015 r.

⁹ Od 2 stycznia 2019 r. zmiana stanowiska pracy: ½ etatu inspektor ds. administracyjnych, kultury, sportu i promocji oraz ewidencji ludności oraz ½ etatu – Sekretarz Gminy.

Zadania przewidziane w regulaminie organizacyjnym do realizacji na stanowisku ds. rolnictwa, promocji, kultury i sportu (utworzonego od 1 czerwca 2015 r.) w okresie objętym kontrolą znajdowały się również w zakresie czynności inspektora ds. administracyjnych, kultury, sportu i promocji oraz ewidencji ludności. Żaden z pracowników Urzędu w kontrolowanym okresie nie otrzymał zakresu czynności na stanowisku ds. rolnictwa, promocji, kultury i sportu. Zadania dotyczące koordynowania prac związanych z promocją Gminy w kraju i za granicą zostały zawarte w zakresie zadań inspektora ds. gospodarki odpadami, promocji, kultury i sportu od 1 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 5-111, 173-188)

W kontrolowanym okresie działania promocyjne realizowane były przez Urząd. Wójt wyjaśnił, że jednostki podległe na wniosek Urzędu pomagały organizacyjnie w działaniach promocyjnych w zależności od potrzeb.

(akta kontroli str. 159-160, 625-626, 655-664)

W Urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu strategicznego odnoszącego się do działań promocyjnych (np. strategii lub programu promocji). W kontrolowanym okresie obowiązywały natomiast Strategie Rozwoju z 1999 r. i z 2016 r. W Strategiach tych zawarto założenia i cele w zakresie rozwoju Gminy, w tym dotyczące promocji.

W Strategii Rozwoju z 1999 r. cel generalny sformułowano jako: wielofunkcyjny rozwój gminy – rozwój w oparciu o optymalne wykorzystanie istniejących potencjałów. Wskazano, że dla realizacji celu generalnego konieczna jest realizacja celów warunkujących:

1. Restrukturyzacja rolnictwa i poprawa kondycji ekonomicznej gospodarki.
2. Rozwój agroturystyki i turystyki weekendowej.
3. Wspomaganie zróżnicowanych form przedsiębiorczości.
4. Racjonalne zagospodarowanie obszaru gminy.

Przyjęty układ celów warunkujących wywoływał, zgodnie z zapisami Strategii z 1999 r., potrzebę określenia licznych celów operacyjnych w dziedzinach działalności społeczno-gospodarczej uznanych jako dziedziny działań strategicznych. W dziedzinie strategicznej *Turystyka* przyjęto jako jeden z celów operacyjnych *Promocja walorów gminy*, natomiast w *Sferze gospodarki rynkowej* cel operacyjny *Zorganizowanie wspólnego systemu marketingowego dla potencjalnych inwestorów niezależnych od samorządu i gminy, wskazujący miejsca i warunki inwestowania oraz potencjalne korzyści inwestorów w poszczególnych dziedzinach, przeważnie w sferze rynkowej*.

W Strategii Rozwoju z 1999 r. w pkt *Proponowane zadania i programy wieloletnie* wskazano m.in. na potrzebę opracowania i wdrożenia w ramach dziedziny strategicznej *Turystyka – Programu promocji i informacji turystycznej gminy*.

W Strategii Rozwoju z 1999 r. nie określono sposobów monitorowania jej realizacji, w tym monitorowania realizacji celu operacyjnego *Promocja walorów gminy*.

W Strategii Rozwoju z 2016 r. sformułowano misję Gminy (cel główny) w następujący sposób: *Gmina Fałków terenem dynamicznego rozwoju przedsiębiorczości, turystyki, rolnictwa oraz dobrze wykształconego, aktywnego i otwartego społeczeństwa*. W dokumencie tym wyodrębniono cztery obszary priorytetowe, które – jak zapisano w dokumencie – są względem siebie równoważne i uzupełniające się:

- priorytet I. *Infrastruktura, dostępność komunikacyjna i ochrona środowiska;*
- priorytet II. *Dziedzictwo kulturowe i oferta czasu wolnego;*
- priorytet III. *Kapitał ludzki i społeczny;*
- priorytet IV. *Gospodarka lokalna.*

Dla każdego z obszarów priorytetowych sformułowany został cel strategiczny oraz

cele operacyjne i kierunki działań. W ramach priorytetu II sformułowano cel strategiczny: *Rozwój oferty spędzania czasu wolnego na terenie Gminy* oraz cel operacyjny II. 1 *Rozwój infrastruktury oraz spójnej oferty turystycznej i rekreacyjnej* i cel operacyjny II.2 *Ochrona dziedzictwa kulturowego gminy*. Dla uszczegółowienia celów operacyjnych przyjęto kierunki działań, w tym m.in. następujące kierunki związane z promocją:

II.1.6. Skuteczna promocja oferty turystycznej Gminy;

II.1.7. Promocja walorów przyrodniczych i atrakcji turystycznych;

II.1.8. Promocja agroturystyki i produktów lokalnych;

II.2.2. Utrzymanie i promocja wielokulturowego bogactwa oraz tożsamości lokalnej i regionalnej.

W ramach priorytetu IV *Gospodarka lokalna* zdefiniowano cel strategiczny *Doskonalenie oferty gospodarczej i inwestycyjnej Gminy* oraz cel operacyjny IV. 1 *Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka*, w ramach którego przewidziano kierunek działań IV.1.4. *Skuteczna promocja terenów inwestycyjnych*.

W Strategii Rozwoju z 2016 r. nie określono sposobów monitorowania jej realizacji, w tym monitorowania realizacji kierunków działań dotyczących promocji. W dokumencie tym zawarte zostały następujące zapisy dotyczące monitoringu: *Strategia Rozwoju Gminy Falków opracowana została z szerokim udziałem społeczeństwa. Dokument ten nie jest jednak zamknięty z uwagi na to, że w trakcie realizacji może podlegać okresowej ocenie, z której wyciągnięte wnioski będą w nim uwzględniane.*

Aby Strategia przyniosła zaplanowane efekty musi być systematycznie monitorowana. Systematyczna kontrola umożliwi bowiem wczesne wykrycie ewentualnych nieprawidłowości występujących przy realizacji założonych celów. Dzięki systematycznie przeprowadzanej kontroli będzie możliwe także określenie stopnia wdrożenia Strategii, a więc stopnia realizacji zaplanowanych działań.

Realizacja Strategii należy do władz samorządowych gminy, a w szczególności do Wójta Gminy, ponieważ to właśnie on kierując bieżącą działalnością gminy ma największy wpływ na opracowanie Strategii, następnie na jej wdrażanie, a w końcu na ocenę jej realizacji. Wójt Gminy jest kluczową postacią w procesie monitoringu. Do jego głównych zadań będzie należał m.in. bezpośredni nadzór nad wdrażaniem Strategii.

(akta kontroli str.112-155, 665-704)

W budżecie Gminy na promocję zaplanowano (po zmianach) w 2013 r. – 32,7 tys. zł, w 2014 r. – 50 tys. zł, w 2015 r. – 60 tys. zł., w 2016 r. – 86,5 tys. zł, w 2017 r. – 147 tys. zł oraz w 2018 r. – 137 tys. zł. Środki te, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zostały zaplanowane w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

(akta kontroli str.159-160)

W Urzędzie w kontrolowanym okresie nie opracowywano planów działań promocyjnych. Planowane do poniesienia w danym roku wydatki promocyjne były ujmowane w zestawieniach przygotowywanych w toku prac nad projektem budżetu Gminy. Zestawienia te zawierały następujące kolumny: zadanie promocyjne, planowany termin realizacji, szacunkowy koszt i uwagi. Planowane do realizacji w 2014 r. działania promocyjne obejmowały: organizację uroczystości upamiętnienia zamordowania rodziny olszewskich i rodziny żydowskiej przy obelisku na Bulianowie, organizację *Dnia Dziecka*, festynu rodzinnego – *Dni Gminy Falków*, spotkania opłatkowego dla osób samotnych, powitania Nowego Roku – *Sylwester pod Gwiazdami*, a także promocję Gminy podczas plenerowych imprez powiatowych i wojewódzkich, publikacje w mediach, spotkania z samorządowcami, przedsiębiorcami i mieszkańcami Gminy. Łącznie na promocję w 2014 r. planowano

przeznaczyć 35 200 zł. W planowanych działaniach na 2015 r. założono realizację analogicznych działań jak w 2014 r. oraz dodatkowo przewidziano organizację Dożynek i współpracę z samorządem miasta Pohrebyszcze na Ukrainie. Na realizację tych zamierzeń przewidziano 55 200 zł. Wykaz planowanych zadań w zakresie działań promocyjnych na 2016 r. do projektu budżetu Gminy zawierał:

- spotkanie noworoczne radnych i przedsiębiorców z terenu powiatu celem wymiany doświadczeń,
- wizyta młodzieży szkolnej z miejscowości Pohrebyszcze z Ukrainy;
- wizyta młodzieży szkolnej z terenu gminy Fałków na Ukrainie,
- udział aktywnych kobiet w Powiatowym Forum Kobiet,
- Dzień Dziecka - organizacja festynu lub zawodów sportowych,
- uroczystości szkolne – takie jak np. obchody Dnia Edukacji Narodowej,
- festyn rodzinny *Dni Gminy Fałków*,
- powitanie Nowego Roku,
- opracowania, artykuły prasowe, promocja w mediach,
- spotkania z sołtysami, radnymi, przedsiębiorcami.

W wykazie na 2017 r. w porównaniu do 2016 r. nie zakładano finansowania udziału aktywnych kobiet w *Powiatowym Forum Kobiet*, założono natomiast przygotowanie gadżetów promocyjnych oraz zorganizowanie uroczystości promujących Gminę poprzez obchody rocznicy zbrodni hitlerowskiej w Bulianowie. W 2018 r. w stosunku do 2017 r. dodano zastępujące pozycje: promowanie Gminy na imprezach powiatowych, spotkanie opłatkowe dla osób samotnych, obchody *100-lecia Odzyskania Niepodległości*.

Planowane wydatki na zadania promocyjne wynosiły ogółem: 94 100 zł w 2016 r., 124 800 zł w 2017 r. oraz 154 300 zł w 2018 r. W projektach budżetu Gminy przekazanych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, w rozdziale 75075 zaplanowano:

- 35 tys. zł w 2014 r.,
- 60 tys. zł w 2015 r.,
- 60 tys. zł w 2016 r.,
- 52 tys. zł w 2017 r.,
- 69 tys. zł w 2018 r.

Odnosnie planowania i analizy potrzeb działań promocyjnych Wójt wyjaśnił: *Analiza potrzeb planowania działań promocyjnych dokonywana była na podstawie sugestii, spostrzeżeń i wniosków ustnych kierowanych do Wójta Gminy przez mieszkańców Gminy, przez Radnych Gminy po wysłuchaniu wyborców, Sołtysów z terenu Gminy Fałków, a także przez Kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Fałków, które promują realizowane zadania w swej działalności statutowej a dotyczące promocji Gminy Fałków.*

Analizy zgłoszonych sugestii, spostrzeżeń i wniosków dokonywano z uwzględnieniem zgodności z celami operacyjnymi zawartymi w Strategii Rozwoju Gminy Fałków na lata 2016-2025.

Sugestie, spostrzeżenia i wnioski uznane za zgodne ze Strategią lub znajdujące poparcie z uwagi na ich zapotrzebowanie społeczne ujmowane były w budżecie Gminy na dany rok, a następnie realizowane z uwzględnieniem zgłaszających przy zachowaniu wymaganych procedur z zakresu zamówień publicznych.

(akta kontroli str.158, 707-738)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie opracowano *Programu promocji i informacji turystycznej gminy*, przewidzianego w Strategii Rozwoju z 1999 r. Ponadto, w całym okresie objętym kontrolą, nie sporządzano analiz potrzeb promocyjnych Gminy oraz nie

planowano zadań służących realizacji celów i kierunków działań promocyjnych określonych w Strategiach Rozwoju z 1999 r. i z 2016 r. Za podejmowanie takich działań nie może być uznane przygotowywanie dokumentów do projektu budżetu Gminy w objętych kontrolą latach, w których ujmowano poszczególne wydarzenia (określane mianem zadań) i przypisane do nich szacunkowe koszty. Nie wiadomo bowiem w jaki sposób wydarzenia te przyczyniały się do skutecznej i efektywnej promocji Gminy z punktu widzenia przyjętych w Strategiach Rozwoju celów i kierunków działań dotyczących promocji. Należy też zwrócić uwagę, że szacunkowe koszty planowane w latach 2016-2018 były znacząco wyższe niż kwoty wykazane w rozdziale 75075 w projektach budżetów przedkładanych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach. Powyższe okoliczności mogą świadczyć o tym, że realizowane działania promocyjne miały charakter doraźny oraz nie w pełni służyły skutecznej i efektywnej promocji Gminy. Dodatkowo w Strategiach Rozwoju z 1999 r. i z 2016 r. dla celów i kierunków działań dotyczących promocji nie określono wskaźników stopnia ich realizacji.

(akta kontroli str. 112-155, 158)

Odnosnie nieopracowania *Programu promocji i informacji turystycznej gminy*, o którym mowa w Strategii Rozwoju z 1999 r. Wójt wyjaśnił, że nie opracowano tego programu, jednak promowano Gminę jako atrakcyjną turystycznie poprzez realizację projektów sfinansowanych ze środków Unii Europejskiej o zasięgu krajowym np. *Szlak Przygody – Kraina Natury*. Odnosząc się do planów działań promocyjnych Wójt wskazał: (...) *Planowane zadania promocyjne omawiane i przyjmowane były corocznie do 15 listopada danego roku na rok następny w wymiarze rzeczowym i finansowym poprzez złożone preliminarze przez kierowników jednostek organizacyjnych i samodzielne stanowiska i wpisują się w projekt budżetu w sposób syntetyczny. Wiele zadań promocyjnych ma charakter cykliczny. Corocznie realizowane są tzw. „sztandarowe” projekty promocyjne np.: Festyn „Dni Gminy Fałków”, współpraca z miastem Pohrebyszcze na Ukrainie, spotkania Noworoczne samorządowców z Powiatu Koneckiego, spotkania oplatkowe, „Sylwester pod Gwiazdami” – powitanie Nowego Roku.*

(akta kontroli str. 707)

Odnosnie przyczyn nieokreślenia wskaźników stopnia realizacji obowiązujących w kontrolowanym okresie Strategii Wójt wyjaśnił: *Jak wskazano w samej treści strategii na lata 2016-2025 jej przyjęcie nie było wymogiem ustawowym. Wymogi posiadania strategii wynikały z faktu potrzeby powoływania się na nią w zakresie m.in. zadań związanych z poprawą zamieszkiwania społeczności samorządowej w poszczególnych sołectwach, a także realizacją zadań ustawowych z zakresu ochrony środowiska, poprzez budowę infrastruktury technicznej w dziedzinie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej przy ubieganiu się o środki pomocowe zewnętrzne pozabudżetowe, w tym unijne. Gmina takie cele założyła w strategii i je systematycznie realizuje.*

Nie ulega wątpliwości, że realizacja celów strategii wymaga ich systematycznego monitorowania. Monitorowanie jest procesem polegającym na systematycznej i ciągłej analizie nakreślonych celów w strategii. Proces ten realizuje się poprzez przygotowanie zadań i wprowadzanie ich jako zadań rzeczowych do corocznych budżetów Gminy. Proces wykonywania budżetów rocznych podlega systematycznym analizom z przebiegu ich realizacji we wszystkich rodzajach działalności Gminy ujętych w tych budżetach.

O czynnościach podejmowanych przez Wójta pomiędzy sesjami Rady Gminy składana jest informacja na każdej sesji Rady Gminy, gdzie następuje przekaz realizacji zadań bądź informacja o czynnościach przygotowawczych, podejmowanych do realizacji zadań. Przedstawiana jest także informacja półroczna oraz sprawozdania roczne z realizacji zadań w danych latach budżetowych, a także informacja kadencyjna o zrealizowanych zadaniach w powiązaniu z zadaniami wynikającymi ze strategii oraz celami i zadaniami na kolejną kadencję, poprzez zebrania wiejskie, przekaz na gminnych festynach rodzinnych, imprezach okolicznościowych, rocznicowych a także w prasie lokalnej, miesięcznikach samorządu wojewódzkiego.

Z tych względów zadania strategii są monitorowane we wskazany sposób i w treści samej strategii nie określano innych sposobów monitorowania, bowiem wykonywany sposób zapewnia wiedzę i informacje o postępie realizacji zadań we wszystkich dziedzinach nią objętych.

(akta kontroli str. 551)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zdaniem NIK, przedstawiony w wyjaśnieniach Wójta sposób analizy potrzeb promocyjnych i planowania działań, jak również oceniania ich efektów, w sytuacji nieokreślenia w obowiązujących w kontrolowanym okresie Strategiach Rozwoju lub innych dokumentach wskaźników do oceny, nie pozwala na ustalenie w jakim stopniu realizowane działania promocyjne służyły skutecznej i efektywnej promocji Gminy.

2. Zasady wykonywania zadań dotyczących promocji Gminy zostały określone w Urzędzie w sposób niepozwalający na jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności za realizację tych zadań. Żadnemu z pracowników Urzędu w kontrolowanym okresie nie przydzielono zakresu czynności na stanowisku ds. rolnictwa, promocji, kultury i sportu. Zadania dotyczące koordynowania prac związanych z promocją Gminy w kraju i za granicą zostały ujęte w zakresie zadań inspektora ds. gospodarki odpadami, promocji, kultury i sportu, który w rzeczywistości zajmował się działalnością promocyjną w Urzędzie dopiero od 1 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 5-111, 173-188)

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, określonymi w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem (część A Środowisko wewnętrzne, pkt 3 Struktura organizacyjna i pkt 4 Delegowanie uprawnień).

¹⁰ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

Wójt wyjaśnił: *Organizujący pracę w Urzędzie Gminy Sekretarz, przydzielając pracę pracownikom starał się objąć w ich zakresach czynności zadania przypisane dla poszczególnych stanowisk określone w Regulaminie organizacyjnym. W każdym z zakresów czynności pracownik ma zapisane wykonywanie innych czynności doraźnie powierzonych.*

Organizowanie imprez o zasięgu gminnym a także powiatowym, jak dożynki, festyny, turnieje wymagało zaangażowania wielu osób w tym w szczególności w zakresie podstawowym – merytorycznym najczęściej spośród pracowników. Czynności takie wymagają odpowiednich predyspozycji i faktem jest, że wyróżniającym się pracownikiem z tego zakresu była i jest Pani D. Anioł, której zostały powierzone czynności z tego zakresu, następnie potwierdzone Regulaminem organizacyjnym.

Zmiana Regulaminu organizacyjnego następuje najczęściej po sprawdzeniu w praktyce sposobu funkcjonowania danego rozwiązania, choć faktem jest, że powinno być odwrotnie najpierw powinna być zmiana Regulaminu i zgodnie z nim przydział zadań dla pracownika.

Na te nieprawidłowości zwracałem uwagę Sekretarzowi, który dokonał zmiany, ale z opóźnieniem. Istotne jednak było, że zadania były realizowane w zakresie merytorycznym mimo wskazanych uchybień formalnych.

Deklaruję zwiększenie bieżącego nadzoru nad rozdziałem pracy dla pracowników w powiązaniu z treścią Regulaminu organizacyjnego.

(akta kontroli str. 552)

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne w zakresie realizacji działań promocyjnych i brak bieżącej aktualizacji zakresów czynności pracowników spowodowały, że przez większą część kontrolowanego okresu zadania dotyczące promocji wykonywała osoba, która zadań tych nie miała ujętych w zakresie swoich obowiązków.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu o charakterze strategicznym w obszarze promocji. Nie opracowano również *Programu promocji i informacji turystycznej gminy*, o którym mowa w Strategii Rozwoju z 1999 r.

Ponadto, w całym okresie objętym kontrolą nie sporządzano analiz potrzeb promocyjnych Gminy oraz nie planowano zadań służących realizacji celów i kierunków działań promocyjnych przewidzianych w Strategii Rozwoju z 1999 r. i z 2016 r.

Przyjęty w Urzędzie sposób postępowania w tym zakresie, tj. analizowanie potrzeb i planowanie działań promocyjnych na podstawie sugestii, spostrzeżeń i wniosków ustnych kierowanych do Wójta przez mieszkańców, radnych, sołtysów i kierowników jednostek organizacyjnych mógł powodować, że realizowane działania promocyjne miały charakter doraźny oraz nie w pełni służyły skutecznej i efektywnej promocji Gminy.

W obowiązujących w kontrolowanym okresie Strategiach Rozwoju zawarto ogólnie sformułowane cele i kierunki działań w obszarze promocji. W Strategiach, a także w innych dokumentach nie określono wskaźników stopnia ich osiągnięcia.

Działania promocyjne, przez większą część kontrolowanego okresu, realizowane były przez osobę, która nie miała przypisanych zadań z tym związanych w zakresie swoich czynności.

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

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

Opis stanu faktycznego

Wydatki na działania promocyjne wyniosły 26,9 tys. zł w 2013 r., 47,9 tys. zł w 2014 r. (wzrost wydatków o 78% w stosunku do 2013 r.), 48,5 tys. zł w 2015 r. (wzrost wydatków o 1,2% w porównaniu do 2014 r.), 85,1 tys. zł w 2016 r. (wzrost wydatków o 75,5% w stosunku do 2015 r.), 118,1 tys. zł w 2017 r. (wzrost wydatków o 38,8% w porównaniu do 2016 r.) oraz 132,6 tys. zł w 2018 r. (wzrost wydatków o 12,3% w stosunku do 2017 r.)¹¹. W 2018 r. wydatki wzrosły blisko czterokrotnie w porównaniu do 2013 r. Wydatki na działania promocyjne stanowiły w poszczególnych latach objętych kontrolą:

- 0,25% wszystkich wydatków Urzędu w 2013 r.,
- 0,42% wszystkich wydatków Urzędu w 2014 r.,
- 0,66% wszystkich wydatków Urzędu w 2015 r.,
- 1,2% wszystkich wydatków Urzędu w 2016 r.,
- 1,46% w wszystkich wydatków Urzędu 2017 r.,
- 0,97% wszystkich wydatków Urzędu w 2018 r.

(akta kontroli str.159-160)

W kontrolowanym okresie Urząd prowadził głównie działania ukierunkowane na promocję walorów turystycznych Gminy¹².

(akta kontroli str.165)

Urząd nie posiadał profili na portalach społecznościowych. Pracownicy Urzędu prowadzili natomiast stronę internetową <http://www.falkow.pl/>, oraz stronę Biuletynu Informacji Publicznej <http://www.bip.falkow.pl/>, na których były publikowane najważniejsze informacje z życia Gminy oraz związane z funkcjonowaniem jej organów. Informacje o Gminie były zamieszczane również m.in. na stronach:

- http://konskie.travel/informator_turystyczny/miasta_i_regiony/gmina_falkow (informator turystyczny),
- <https://zamki.res.pl/falkow.php> (portal o zamkach w Polsce),
- <http://www.wsiepolskie.pl/gmina/445/falkow> (ogólnokrajowy portal opisujący wsie na terenie Polski),
- <http://falkow-aaa.blogspot.com/> (blog fotograficzny ze zdjęciami z terenu Gminy).

(akta kontroli str. 551-552)

Badaniami kontrolnymi objęto 20 działań/zadań¹³ promocyjnych Urzędu o łącznej wartości 197 196,7 zł (45,6% wydatków na działania promocyjne Urzędu) zrealizowanych w latach 2014-2018, w ramach których poniesiono 114 wydatków. W ramach realizacji zadań dotyczących promocji Gminy m.in. wydatkowano środki na: organizację imprez promocyjnych (Dożynki, Dni Gminy Falków, Festyn Rodzinny, Sylwester), zamieszczenie artykułów w prasie, organizację spektaklu teatralnego z okazji święta Jana Pawła II – patrona Publicznego Gimnazjum w Falkowie, organizację spotkania oplatkowego dla osób samotnych z terenu Gminy, zakup gadżetów promocyjnych. Wszystkie objęte analizą wydatki zostały ujęte w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Wydatki ujmowano w § 4300 *Zakup usług pozostałych*, § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* oraz § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*. W 2015 r. w § 4300 *Zakup usług pozostałych* ujęto jeden wydatek dotyczący umowy zlecenia na oprawę

¹¹ Wydatki wykazane przez Urząd w sprawozdaniach budżetowych (RB-28S) w dziale 750 *Administracja Publiczna rozdziale Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

¹² Na podstawie opracowanego na potrzeby kontroli NIK zestawienia.

¹³ Na podstawie opracowanego na potrzeby kontroli NIK zestawienia.

muzyczną dożynek. W rozdziale 75075 były również ujmowane wszystkie wydatki związane ze współpracą z partnerskim miastem Pohrebyszcze na Ukrainie prowadzonej na podstawie zawartej 26 czerwca 2014 r. umowy o współpracy z tym miastem. W umowie strony zadeklarowały gotowość propagowania i wspierania współpracy oraz podjęły się:

- rozpowszechniać informacje o osiągnięciach samorządów lokalnych oraz formach realizacji współpracy w tym zakresie,
- rozwijać współpracę pomiędzy przedsiębiorcami oraz wymieniać się doświadczeniami w zakresie zaspakajania potrzeb społecznych i socjalnych,
- ochrony środowiska na zasadach wymiany informacji i osiągnięć technicznych,
- promować wychowanie fizyczne i sport poprzez wsparcie programów wychowania fizycznego i sportu oraz podtrzymania wzajemnych relacji w tym zakresie,
- organizacji wspólnych programów i kursów oraz wymiany informacji w celu ustalenia wspólnych interesów stron,
- wspierać wymianę kulturową, pedagogiczną itp.,
- wspierać rozwój kulturystyki, zwłaszcza wśród młodzieży, dzieci, młodzieży szkolnej, organizować wymianę w trakcie obozów i kolonii.

Poniesione w ramach realizacji ww. umowy wydatki dotyczyły m.in. organizacji wycieczek do Krakowa, Warszawy, Aquaparku Kleszczów, Jaskini Raj, zamku w Chęcinach, na Święty Krzyż oraz wyjazdu na narty do Tumlina.

Dokumentacja dotycząca objętych badaniem działań promocyjnych nie zawierała odniesień do obowiązujących w kontrolowanym okresie Strategii Rozwoju lub innych dokumentów o charakterze planistycznym.

(akta kontroli str. 191-547)

Wójt oraz Bogumiła Wyciszkiwicz, Skarbnik Gminy wyjaśnili, że w ich ocenie i przekonaniu ww. wydatki ponoszone w ramach współpracy wiązały się z promocją Gminy i były powiązane ze Strategią Rozwoju. Wskazali, że wydatki te (...) wpisują się w działania Gminy w ramach działań i współpracy na podstawie umowy Województwa Świętokrzyskiego z Obwodem Winnickim oraz Powiatu Koneckiego z Rejonem Pohrebyszczańskim. Realizacja umowy wymaga wspólnych spotkań delegacji obu stron w celu wymiany doświadczeń oraz naocznej prezentacji dokonań i walorów krajoznawczych przy wykorzystaniu bazy noclegowej organizowanej na terenie Gminy Fałków. Jest faktem, że następuje promocja innych regionów, ale takie jest zamierzenie strategii Priorytet II 1.7 promowanie walorów przyrodniczych i turystycznych, tak aby Fałków stanowił bazę wypadową w inne rejony dla obywateli partnerskiego miasta ukraińskiego odwiedzających nasz kraj, region.

Zasadą przyjętą we współpracy jest pokrycie kosztów prezentacji walorów przyrodniczych i atrakcji turystycznych naszego regionu świętokrzyskiego oraz kraju przez gospodarza podejmującego delegację. Ta współpraca wpisuje się w Strategię w części Priorytet IV.2.2. Pokazanie ciekawych miejsc dla uczestników delegacji oraz miejsc sportu i czynnego wypoczynku, bazy rekreacyjnej naszego regionu skutkuje rozwojem turystyki obywateli Ukrainy z Obwodu Winnickiego do głównych miast Polski i na nasz teren ze zorganizowaną i dobrze funkcjonującą bazą noclegową w Fałkowie poprzez świadczenie usług w tym zakresie przez miejscowego przedsiębiorcę, który daje zatrudnienie dla miejscowej społeczności oraz systematycznie zwiększa podaż i jakość usług co wpisuje się w Priorytet II.1.2, II.1.6. Zamierzony cel w zakresie współpracy gospodarczej i pozyskiwania siły roboczej jest realizowany i ma tendencję rozwojową.

W ramach wykazanych wydatków Gmina Fałków dwukrotnie gościła dzieci i młodzież szkolną w liczbie po 35 osób wraz z opiekunami, kadrami pedagogicznymi i przedstawicielami samorządu Miasta Pohrebyszcze. Celem tych wizyt było

zapoznanie gości z edukacją, kulturą i tradycjami regionu jak również nawiązanie kontaktów towarzyskich z rówieśnikami z naszego terenu. W wyniku tych kontaktów młodzież tutejszego Gimnazjum została zaproszona do odwiedzenia Regionu Winnickiego, gdzie między innymi promowała naszą Gminę poprzez występy artystyczne, pogadanki, prezentacje multimedialne oraz eksponowanie herbu i flagi Gminy Fałków.

Odnosnie ujmowania wydatków ponoszonych w ramach współpracy w rozdziale dotyczącym promocji, Skarbnik wyjaśniła: Zasady klasyfikowania dochodów i wydatków publicznych, przychodów według działów i rozdziałów określa rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 02.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Załącznik Nr 2 do wyżej wymienionego rozporządzenia nie zawiera odrębnego rozdziału dotyczącego współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. W związku z powyższym wydatki przeznaczone na sfinansowanie: wyjazdy do Krakowa i Warszawy zakupu biletów do Aquaparku Kleszczów i Jaskini Raj zakwalifikowane zostały w rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego poprzez prezentację i promocję tych miejsc dla tej delegacji celem zachęcenia gości do szerzenia informacji swoim obywatelom do odwiedzania naszego regionu.

(akta kontroli str. 553, 557-559)

Wśród objętych badaniem wydatków promocyjnych znalazły się trzy ogłoszenia/reklamy zamieszczone w Tygodniku Koneckim i Echu Koneckim, w których w okresie wyborczym przedstawiono przede wszystkim dokonania władz Gminy, a nie prezentowano walorów Gminy.

Ogłoszenia z 2014 r. rozpoczynały się od sformułowania: *Zbliża się koniec kadencji samorządowej 2010 – 2014. Dziękując mieszkańcom gminy Fałków za zaufanie jakim nas obdarzyli, podsumujemy realizację planów i zadań za minione cztery lata. Dzięki przychylności Radnych i społeczności lokalnej dobrze wykorzystaliśmy dany nam czas, robimy plany na przyszłość, staramy się racjonalnie wykorzystywać środki jakimi dysponujemy oraz każdego dnia mnożyć budżet dla rozwoju naszej społeczności. Pozyskujemy środki finansowe z Unii Europejskiej i z każdych innych możliwych źródeł (...).*

Ogłoszenie/reklama z 2017 r. rozpoczyna się sformułowaniem: *Jesteśmy po trzech latach kadencji samorządowej 2014-2018 (...).*

Pod ogłoszeniami/reklamami podpisani byli Wójt oraz Przewodniczący Rady Gminy. Wójt wyjaśnił: *Gazeta Tygodnik Konecki i cotygodniowy dodatek do gazety „Echo Dnia” Echo Koneckie są wydawane i kolportowane w szczególności na terenie Powiatu Koneckiego dla potrzeb przybliżenia i przedstawiania działań mieszkańcom gmin z zakresu podejmowanych przez poszczególne samorządy gminne zadań i stopnia ich realizacji pod względem dokonanych rzeczowych i wielkości nakładów. Temu celowi służyły publikacje we wskazanych dziennikach w październiku 2014 r. przedstawiające dokonania w okresie kadencji samorządu lat 2010 – 2014. Zawarte w publikowanych materiałach informacje dotyczą w szczególności tych zadań, które służą poprawie życia we wspólnocie samorządowej i miały na celu pobudzenie inicjatyw społecznych wśród mieszkańców i dążenie do dalszych działań w kolejnej kadencji lat 2014-2018. Nie ulega wątpliwości, że prezentowane osiągnięcia gminy to osiągnięcia samorządu gminy rozumianej jako lokalnej społeczności a nie osiągnięcia władz gminy. Jest oczywiste, że prezentowany materiał w środkach masowego przekazu w formie pisemnej wymaga ujawnienia autora, biorącego odpowiedzialność za zawartą i przekazywaną treść co do autentyczności faktów. W żadnym razie to nie są dokonania władz gminy a dokonania samorządu gminnego rozumianego jako cała zbiorowość gminy.*

Władza wykonawcza kieruje inicjatywami społecznymi ujmując potrzebę ich realizacji w rocznych budżetach przyjmowanych przez Radę Gminy a następnie realizowanych przez Wójta.

Zamieszczony materiał we wskazanych gazetach promuje gminę wśród czytelników Powiatu Koneckiego i daje obraz realizowanych dokonań co wpisuje się w treść Strategii Priorytet I w zakresie rozbudowy infrastruktury komunalnej dla poprawy warunków zamieszkiwania i wzrostu poziomu urządzania gospodarstw domowych.

Podobnie artykuły z 2017 r. w Echu Koneckim i Roczniku Samorządowym z 2018 r. zawierają informację o dokonaniach jakie miały miejsce na terenie Gminy Fałków za okres poprzedni oraz zamierzeniach na 2018 r. ze wskazaniem kierunków działań ujętych w zapisach Strategii w Priorytecie I z zakresu infrastruktury komunalnej w postaci kanalizacji, budowy dróg i poprawy ich stanu, dobudowy oświetlenia ulicznego.

Materiały te promują gminę wśród samorządów Powiatu Koneckiego oraz na terenie Województwa Świętokrzyskiego, dając możliwość zainteresowanym wyrażania własnej oceny o rozwoju regionu oraz Gminy Fałków na tle innych samorządów lokalnych, bowiem takie materiały prezentowane także były przez inne samorzady z Powiatu Koneckiego oraz pozostałych powiatów Województwa Świętokrzyskiego.

(akta kontroli str. 170-171, 211-212, 267)

Wśród badanych działań promocyjnych była także prezentacja w Roczniku Samorządowym 2018, w której zamieszczony został wizerunek Wójta oraz wywiad z Wójtem.

Wójt wyjaśnił: Wydawca Rocznika Samorządowego 2018 dążąc do podnoszenia samorządności w życiu publicznym i jej roli w środowiskach gminnych oraz postaw działaczy samorządowych i ich udziału oraz ich wpływu na życie w gminie zamieścił mój wizerunek, za moją zgodą, w wydanym Roczniku z racji także sprawowania przeze mnie funkcji Wójta przez okres wówczas blisko 20 lat prosząc o podzielenie się doświadczeniem i spostrzeżeniami z okresu sprawowania urzędu.

Dzieląc się nabytym doświadczeniem i dokonaniem na rzecz Gminy nie sposób było nie ujawnić własnych poglądów splecionych ze sprawami mieszkańców wspólnoty samorządowej, czemu dałem wyraz w artykule.

Podniosłem według mojej oceny niezbędne cechy jakie powinien prezentować samorządowiec jako lider lokalnej społeczności z zakresu rozwiązywania wspólnych problemów w społeczności samorządowej, jakie były porażki i sukcesy na miarę posiadanych możliwości budżetowych, trafności celów i ich priorytetów, wzajemnego zrozumienia z organem stanowiącym w Gminie.

Ten wywiad miał na celu wykazanie osiąganych efektów w Gminie Fałków i uzyskiwanych wyników w rankingu gmin, co owocowało promocją wśród innych gmin, bowiem wielu włodarzy gmin pytało o sposoby rozwiązywania niektórych problemów.

Wielu czytelników zgłębiło wiedzę o działaniach Gminy Fałków i sposobie na rozwiązywanie bieżących problemów a także systematycznego rozwoju.

(akta kontroli str. 171-172, 521-522)

W okresie objętym kontrolą działania dotyczące promocji terenów inwestycyjnych obejmowały organizację spotkań radnych i przedsiębiorców z terenu powiatu. Wójt wyjaśnił: Cyklicznie organizowane są spotkania z przedsiębiorcami i potencjalnymi inwestorami, na których omawiane są między innymi możliwości rozwoju i zapewnienia dogodnych warunków do inwestowania na terenach prywatnych jak i będących własnością gminy. Prezentowana jest infrastruktura w postaci nowych dróg, oświetlenia ulicznego, kanalizacji, wodociągów, bazy noclegowo-gastronomicznej i handlowej, a także dostępności transportu, usług i administracji. Nasze dotychczasowe starania w tym zakresie zachęcają młodych przedsiębiorców

do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Gminy Falków. Przykładem może być zakład zajmujący się produkcją i sprzedażą drzwi POLSTAR w Czerminie-Kol. i Zakład produkcyjny MAGNUS w Skórnicach, które prężnie działają i dają zatrudnienie zarówno dla mieszkańców gminy i okolic jak również obywateli Ukrainy.
(akta kontroli str. 161-165, 552, 707-708)

Wysokość poszczególnych wydatków poniesionych przez Urząd na działania promocyjne w kontrolowanym okresie nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro¹⁴ i w związku z tym nie było obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵.

W obowiązujących w kontrolowanym okresie w Urzędzie regulaminach udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁶, zapisano, że nie jest konieczne przeprowadzanie procedury badania rynku dla udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 1000 euro do końca 2014 r. oraz 5000 euro od 1 stycznia 2015 r.

Przyjęte w obowiązujących w kontrolowanym okresie w Urzędzie regulaminach udzielania zamówień publicznych zasady skutkowały tym, że spośród 114 objętych badaniem wydatków promocyjnych w ramach niniejszej kontroli, tylko jeden wydatek przekroczył próg 5000 euro¹⁷.

Wójt wyjaśnił, że przyjmując taki próg uwzględniono zapisy ustawy Prawo zamówień publicznych i brak obligatoryjnego obowiązku wprowadzania unormowań wewnętrznych dla zamówień publicznych do 30 000 euro oraz kwotę progową 20 000 zł wskazaną w projekcie Wytucznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 przekazanego w drugiej połowie 2014 r.

(akta kontroli str. 567-593, 625-654)

W regulaminach udzielania zamówień publicznych zawarto m.in. następujący zapis: *Do zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych nie stosuje się. Zamówienia muszą być jednak dokonywane zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych tj.:*

- 1) *w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,*
- 2) *w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;*
- 3) *w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.*

(akta kontroli str. 567-593)

Badanie prawidłowości wydatkowania środków na działania promocyjne przeprowadzono na próbie ośmiu wydatków dotyczących¹⁸:

¹⁴ 14 000 euro do 15 kwietnia 2014 r.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

¹⁶ Regulaminy wprowadzono zarządzeniem Nr 29/2014 Wójta Gminy Falków z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Gminie Falków oraz zarządzeniem Nr 60/2014 Wójta Gminy Falków z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Gminie Falków.

¹⁷ Opłata za koncert zespołu Brathanki (30 000 zł).

¹⁸ Doboru próby do badania dokonano w sposób celowy kierując się kryterium wysokości wydatków.

- usługi transportowej delegacji z Ukrainy (na trasie Końskie – Falków – Warszawa – Falków – Końskie w dniu 14 lutego 2017 r. oraz Końskie – Falków – Kraków – Falków – Końskie w dniu 17 lutego 2017 r.) – 4188,88 zł,
- usługi transportowej delegacji z Ukrainy (na trasie Końskie – Falków – Warszawa w dniu 16 października 2017 r.) – 2500 zł,
- zakupu 1 sierpnia 2017 r. dresów sportowych przeznaczonych na upominki przekazane ukraińskim dzieciom w trakcie wizyty delegacji Urzędu na Ukrainie – 3300 zł,
- zakupu parasoli promocyjnych – 4981,50 zł,
- zakwaterowania i wyżywienia delegacji z Ukrainy w dniach 12-18 października 2017 r. w trakcie wizyty w Gminie – 20 878 zł,
- zakwaterowania i wyżywienia delegacji z Ukrainy w dniach 13-20 lutego 2017 r. w trakcie wizyty w Gminie – 17 500 zł,
- wynajmu sceny, nagłośnienia i oświetlenia na dożynki w dniu 30 sierpnia 2015 r. – 5999,94 zł,
- wynajmu sceny, oświetlenia i nagłośnienia na festyn rodzinny w dniu 3 czerwca 2018 r. – 6150 zł.

W przypadku żadnego z ww. wydatków nie przeprowadzono udokumentowanej procedury badania rynku, co było zgodne z regulaminem udzielania zamówień publicznych. Dokumentacja wszystkich objętych badaniem wydatków nie zawierała ofert bądź innych dokumentów potwierdzających dokonanie wydatku w szczególności w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz zlecenia zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 191-543)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zaewidencjonowano wydatków dotyczących wyjazdów służbowych związanych z promocją w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. W rozdziale 75023 *Urzędy gmin* ujęto natomiast wydatki dotyczące wyjazdów służbowych na Ukrainę w 2017 r. w wysokości 1443 zł oraz w 2018 r. w wysokości 1447,74 zł. Celem tych wyjazdów do miejscowości Pohrebyszcze był udział w obchodach Święta Niepodległości Ukrainy.

(akta kontroli str. 594-622)

Kontrolowana jednostka w okresie objętym kontrolą nie udzielała dotacji na realizację zadań promocyjnych. W 2018 r. Szkoła Podstawowa w Falkowie zakupiła:

- nagrody na Festyn Rodzinny (832,18 zł),
- stroje dla asysty pocztu sztandarowego (744 zł),
- artykuły biało-czerwone dla uczczenia obchodów 100-lecia odzyskania niepodległości (284,46 zł).

(akta kontroli str. 159-160, 625-626, 655-664)

Analiza zapisów na kontach analitycznych w układzie rodzajowym wydatków kontrolowanej jednostki, w 2014 i 2018 r., dla rozdziałów 63003 *Zadania w zakresie upowszechniania turystyki (Dział 630 - Turystyka)* oraz 92605 *Zadania w zakresie kultury fizycznej (Dział 926 - Kultura fizyczna)* wykazała, że w rozdziałach tych nie klasyfikowano wydatków na promocję.

(akta kontroli str. 623)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2015 r. jeden wydatek o charakterze promocyjnym, dotyczący umowy zlecenia na oprawę muzyczną dożynek (1200 zł) ujęto w § 4300 *Zakup usług pozostałych*, podczas gdy zgodnie z obowiązującą klasyfikacją wydatków, określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, powinien zostać wykazany w § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*, który obejmuje wynagrodzenia z tytułu umów zlecenia.

(akta kontroli str. 215-216, 220-222, 544-545)

Skarbnik wyjaśnił: (...) *wydatek ten ujęto w paragrafie 4300 z powodu nieprawidłowej jego interpretacji z rodzajem usługi wynikającej z umowy. Wydatek ten nie spowodował zmiany w wydatkach budżetowych.*

(akta kontroli str. 557)

2. Dokumentacja wszystkich ośmiu zamówień publicznych dotyczących wydatków promocyjnych (na łączną kwotę 65 498,32 zł) objętych szczegółowym badaniem prowadzona była nierzetelnie. W żaden sposób nie udokumentowano bowiem sposobu wyboru wykonawcy zamówienia. Tym samym nie było możliwe ustalenie, czy wydatki na promocję Gminy zostały poniesione zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, z których wynika, że wydatki z budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinny być dokonywane w sposób oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych w efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, jak również, że zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty.

W regulaminie udzielania zamówień publicznych przewidziano, że dla zamówień poniżej 5000 euro nie jest konieczne przeprowadzanie procedury badania rynku. W regulaminie zapisano jednak również (§ 4 regulaminu): *Do zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych nie stosuje się. Zamówienia muszą być jednak dokonywane zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych tj.:*

- 1) *w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;*
- 2) *w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;*
- 3) *w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.*

Inspektor ds. gospodarki odpadami, promocji, kultury i sportu wyjaśnił, że wykonanie poszczególnych usług zlecane było po uprzednim telefonicznym bądź internetowym rozeznaniu rynku. W przypadku wyboru miejsca zakwaterowania delegacji ukraińskiej wybrany zajazd był jedynym obiektem hotelarsko-gastronomicznym dysponującym wymaganą liczbą miejsc noclegowych na terenie Gminy. Natomiast wynajem sceny i nagłośnienia zlecane jedynej firmie zajmującej się tego typu działalnością w okolicy.

(dowód: akta kontroli str. 562-563)

NIK nie kwestionuje przytoczonych w wyjaśnieniach sposobów wyboru wykonawców poszczególnych usług. Jednak przyjęty w Urzędzie wysoki próg 5000 euro, poniżej którego nie jest konieczne przeprowadzanie procedury badania rynku, spowodował, że procedury tej nie stosowano praktycznie do żadnych zamówień dotyczących ponoszonych wydatków promocyjnych. W związku z tym, przy uwzględnieniu, że w żaden sposób nie

udokumentowano sposobu wyboru wykonawców, nie było możliwe dokonanie oceny, czy analizowane w trakcie kontroli wydatki zostały poniesione w sposób zgodny m.in. z zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, o których mowa również w regulaminie udzielania zamówień publicznych.

OCENA CZĄSTKOWA

Do działań promocyjnych Gminy wykorzystywano m.in.: imprezy okolicznościowe i kulturalne (Dni Gminy Falków, Dożynki, Festyn Rodzinny), imprezy o charakterze historycznym (obchody Święta Niepodległości, Kuźnice koneckie), artykuły prasowe, a także współpracę z miastem partnerskim na Ukrainie. Wszystkie objęte analizą wydatki ujmowano w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

W sposób nierzetelny prowadzono dokumentację objętych szczegółowym badaniem ośmiu zamówień publicznych dotyczących wydatków na promocję Gminy, gdyż nie pozwalała ona na dokonanie oceny, czy wydatki te dokonane zostały zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

OBSZAR

3. Monitorowanie efektów prowadzonych działań promocyjnych i ich ewaluacja

Opis stanu faktycznego

W Strategii Rozwoju z 1999 r. nie zawarto zapisów dotyczących monitorowania efektów jej realizacji. Zawarte w Strategii Rozwoju z 2016 r. zapisy dotyczące monitoringu jej realizacji przewidywały: *Strategia Rozwoju Gminy Falków opracowana została z szerokim udziałem społeczeństwa. Dokument ten nie jest jednak zamknięty z uwagi na to, że w trakcie realizacji może podlegać okresowej ocenie, z której wyciągnięte wnioski będą w nim uwzględniane.*

Aby Strategia przyniosła zaplanowane efekty musi być systematycznie monitorowana. Systematyczna kontrola umożliwi bowiem wczesne wykrycie ewentualnych nieprawidłowości występujących przy realizacji założonych celów. Dzięki systematycznie przeprowadzanej kontroli będzie możliwe także określenie stopnia wdrożenia Strategii, a więc stopnia realizacji zaplanowanych działań.

Realizacja Strategii należy do władz samorządowych gminy, a w szczególności do Wójta Gminy, ponieważ to właśnie on kierując bieżącą działalnością gminy ma największy wpływ na opracowanie Strategii, następnie na jej wdrażanie, a w końcu na ocenę jej realizacji. Wójt gminy jest kluczową postacią w procesie monitoringu. Do jego głównych zadań będzie należał m.in. bezpośredni nadzór nad wdrażaniem Strategii.

(akta kontroli str.112-155)

W Urzędzie nie gromadzono, za wyjątkiem pojedynczych statystyk dotyczących liczby uczestników imprez promocyjnych, danych monitorujących stopień realizacji działań promocyjnych.

W Urzędzie nie prowadzono analiz osiągniętych efektów działań promocyjnych.

(akta kontroli str. 161-164, 552)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niedokonywaniu analiz osiągniętych efektów działań promocyjnych. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu działania te wpłynęły na poprawę atrakcyjności Gminy.

(akta kontroli str. 112-155, 551-552)

Wójt wyjaśnił, że wskazany w wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nieokreślenia w Strategiach Rozwoju wskaźników stopnia realizacji celów rozwojowych, w tym promocyjnych sposób monitorowania działań objętych zadaniami rocznymi w budżetach Gminy, w powiązaniu z zadaniami Strategii jest, w jego ocenie, wystarczającym źródłem informacji o działaniach Gminy, w tym z zakresu jej

promocji. Wójt dodał: *Jeżeli zajdzie potrzeba rozszerzenia form i sposobów monitorowania zadań promocyjnych ponad stosowany zakres takie czynności zostaną podjęte.*

(akta kontroli str. 552)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie monitorowano stopnia realizacji celów i kierunków działań związanych z promocją ujętych w obowiązujących w kontrolowanym okresie Strategiach Rozwoju.

Urząd nie dysponował danymi dotyczącymi efektów podejmowanych działań promocyjnych, za wyjątkiem pojedynczych statystyk odnośnie liczby uczestników imprez promocyjnych. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu działania te wpłynęły na poprawę atrakcyjności Gminy.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających prawidłowe planowanie zadań dotyczących promocji Gminy, na podstawie sporządzanych analiz potrzeb w tym zakresie oraz określenie wskaźników osiągania celów i kierunków działań promocyjnych i dokonywanie analizy osiągniętych efektów tych działań.
2. Podjęcie działań zapobiegających wystąpieniu przypadków zaliczania ponoszonych wydatków do niewłaściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej.
3. Prowadzenie dokumentacji udzielanych zamówień publicznych dotyczących wydatków promocyjnych, w sposób pozwalający na stwierdzenie, że wydatki te dokonane zostały zgodnie z obowiązującymi zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, 27 marca 2019 r.

Kontroler

Krzysztof Kopec

Główny specjalista kontroli
państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Kielcach

p.o. Dyrektor

Grzegorz Walendzik

p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach


podpis
Grzegorz Walendzik