



EduAkademia.pl

prace naukowe na zlecenie

Praca-licencjacka-budzet-gminy-29

Analiza budżetu gminy Miasto Leżajsk

w latach 2011–2014 z elementami kształtowania polityki finansowej w latach następnych

Spis treści

Wprowadzenie 7

Przedmiot ekspertyzy 7

Zakres podmiotowy ekspertyzy 8

Ramy czasowe ekspertyzy 9

Wykorzystane materiały źródłowe 9

Układ ekspertyzy 10

1. Synteza – podstawowe ustalenia i rekomendacje 11

1.1. Podstawowe ustalenia 11

1.1.1. Finanse Miasta 11

1.1.2. Organizacja wykonywania zadań publicznych przez Miasto 12

1.2. Rekomendacje 13

1.2.1. Finanse Miasta 13

1.2.2. Organizacja Urzędu i wykonywanie zadań publicznych Miasta 14

2. Ocena sytuacji finansowej Leżajska 17

2.1. Budżet Miasta w latach 2011–2014 18

2.1.1. Dochody 19

2.1.2. Wydatki budżetowe 21

2.1.3. Wynik budżetu 22

2.2. Zadłużenie Miasta 23

2.3. Finanse jednostek pozabudżetowych 24

2.4. Finanse Miasta w latach 2015–2019 24

2.5. Finanse Leżajska na tle podobnych gmin 26

2.6. Zarządzanie finansami 27

2.7. Stan finansów Miasta	28
3. Zarządzanie przez Miasto realizacją zadań publicznych	31
3.1. Identyfikacja procedur zarządzania realizacją zadań publicznych	32
3.2. Ocena efektywności procedur zarządzania realizacją zadań Miasta	36
3.3. Organizacja struktur Urzędu Miasta	49
Koszty zarządzania Miastem	56
4. Wnioski i rekomendacje	61
Załączniki	69
Załącznik 1. Organizacja realizacji zadań publicznych w Gminie Miejskiej Leżajsk według stanu na 31 grudnia 2014 roku	70
Załącznik 2. Wybrane dane o finansach miast od 10.000 do 20.000 mieszkańców w latach 2008–2013	72
Załącznik 3. Prognoza dochodów i wydatków budżetu Leżajska na lata 2016–2019	74
Załącznik 4. Wyniki ankiety przeprowadzonej w Urzędzie Miasta	76
Załącznik 5. Wynagrodzenia prezesów wybranych spółek komunalnych	94
Załącznik 6. Wykorzystane źródła danych	96

Rozmieszczenie w tekście ekspertyzy
zagadnień wyszczególnionych w umowie

Umowa
Omówienie

w ekspertyzie

Część
Pkt
Treść

1
Badanie struktury dochodowej budżetu z uwzględnieniem wydajności poszczególnych
2.1

źródeł wpływów budżetowych (dochodów własnych, subwencji i dotacji)

2

Ocena strony wydatkowej budżetu z punktu widzenia wielkości oraz struktury wydatków
2.1, 2.5

wraz z pozycjonowaniem Miasta na tle JST o porównywalnym potencjale

3

Badanie działań kontrolnych w obszarze gospodarki finansowej podejmowanych przez
2.6

Miasto w stosunku do podległych mu jednostek organizacyjnych

I

4

Badanie zadłużenia Miasta, w tym jego zgodności z obowiązującymi przepisami
2.4

5

Ocena wpływu zadłużenia na finanse Miasta w kolejnych latach z uwzględnieniem
2.4

indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz WPF

6

Ocena trafności decyzji związanych z finansowaniem dłużnym i sposobem zarządzania
1.1, 2.2

długiem Miasta

7

Analiza stanu finansów jednostek sfery pozabudżetowej
2.3

8

Ocena procedur zarządzania finansami Miasta

1.1, 2.2, 4.1,

4.2, 2.7

1

Identyfikacja procedur zarządzania realizacją zadań publicznych

3.1

II

2

Badanie i ocena efektywności procedur zarządzania realizacją zadań przypisanych Miastu

3.2

3

Ocena organizacji struktur Urzędu Miasta

3.3

4

Analiza kosztów związanych z zarządzaniem Miastem

3.4

1

Ustalenia wynikające z przeprowadzonej analizy materiału źródłowego

1.1, 1.2, 4.1,

4.2

III

2

Rekomendacje dotyczące kształtowania polityki finansowej Miasta

1.1, 1.2, 4.1,

4.2

4

ALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Skróty wykorzystywane w tekście

GML, Miasto –

GUS –

MCK –

MOPS –

MOSiR –

MZK –

MZRB –

NGO –

PIT –

RIO –

SFP –

SZB –

UML –

ZOEASiP –

Gmina Miejska Leżajsk

Główny Urząd Statystyczny

Miejskie Centrum Kultury

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej

Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji

Miejskie Zakład Komunalny

Miejski Zakład Remontowo-Budowlany

Non-governmental organization (organizacja pozarządowa)

podatek dochodowy od osób fizycznych

Regionalna Izba Obrachunkowa

Sektor Finansów Publicznych

samorządowy zakład budżetowy

Urząd Miejski w Leżajsku

Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Przedszkoli

Wprowadzenie

Niniejsza ekspertyza została sporządzona na podstawie umowy zawartej w dniu 11 lutego 2015 r. pomiędzy gminą miejską Leżajsk a Wyższą Szkołą Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie (WSliZ). Autorami ekspertyzy są pracownicy i współpracownicy Instytutu Badań i Analiz Finansowych WSliZ. Obecna wersja została sporządzona po analizie uwag zgłoszonych przez Zleceniodawcę.

Przedmiot ekspertyzy

Ustalony w umowie z dnia 11 lutego 2015 r. zakres przedmiotowy obejmuje:

–analizę budżetów Leżajska na lata 2011 – 2014, wraz z oceną sytuacji finansowej Miasta,
–ocenę sposobu zarządzania przez administrację samorządową wykonywaniem zadań publicznych,
wraz ze sformułowaniem wynikających z przeprowadzonych analiz rekomendacji odnoszących się do kształtowania polityki finansowej Miasta i innych niezbędnych przedsięwzięć postulowanych przez nas do realizacji w najbliższych latach.

Analiza budżetów Leżajska miała objąć w szczególności:

–analizę dochodów i wydatków budżetu Leżajska, wraz z ich oceną na tle budżetów podobnych miast,
–analizę zadłużenia Leżajska, w tym – ocenę decyzji podejmowanych w związku z zarządzaniem zobowiązaniami miasta,
–analizę zgodności projektowanych i wykonanych budżetów z obowiązującymi przepisami,
–ocenę finansów jednostek pozabudżetowych i wpływu sytuacji finansowej tych jednostek na stan finansów Miasta
–ocenę procedur zarządzania finansami Miasta.

7

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Określony w umowie zakres analiz i ocen sposobu zarządzania przez Miasto realizacją zadań publicznych obejmował:

–identyfikację funkcjonujących w Mieście procedur zarządzania realizacją zadań publicznych oraz ocenę ich efektywności,
–ocenę struktury Urzędu Miejskiego w Leżajsku, w tym funkcjonalnych oraz organizacyjnych aspektów jego działalności,
–analizę kosztów zarządzania Miastem.

Wszystkie przewidziane w umowie elementy oceny finansów Miasta i organizacji administracji miejskiej zostały uwzględnione w poniższej ekspertyzie.

Zakres podmiotowy ekspertyzy

Zakres podmiotowy ekspertyzy obejmuje wszystkie jednostki organizacyjne Miasta, czyli:

1)wszystkie jednostki budżetowe Miasta:

- Urząd Miejski;
- Gimnazjum Miejskie;
- Szkołę Podstawową Nr 1;
- Szkołę Podstawową Nr 2;
- Szkołę Podstawową Nr 3;
- Przedszkole Miejskie Nr 2;
- Przedszkole Miejskie Nr 3;
- Przedszkole Miejskie Nr 4;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej;
- Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Przedszkoli Miasta;
- Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji;

2)Miejski Zakład Remontowo-Budowlany – samorządowy zakład budżetowy w likwidacji.

Ekspertyzą objęto również podmioty podległe Miastu:

- Miejskie Centrum Kultury – Dom Kultury, działający jako samorządowa instytucja kultury,
- Miejski Zakład Komunalny, działający w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym właścicielem jest Miasto.

W toku prac nad organizacją wykonywania zadań publicznych Miasta przeanalizowano ponadto funkcjonowanie wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego. Zgodnie z obowiązującym od lutego 2014 r. – na mocy zarządzenia Nr 434/2014 Burmistrza Leżajska z dnia 24 lutego 2014 r. – regulaminem organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Leżajsku, strukturę organizacyjną Urzędu tworzą:

1)referaty:

- Budżetu i Finansów (FN) wraz z Sekcją Podatków i Opłat;
- Organizacyjny i Kadr (OR);
- Spraw Obywatelskich (SO);
- Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami (MKiGG);
- Rozwoju Gospodarczego Miasta (RGM) wraz z Sekcją Funduszy i Dotacji Zewnętrznych oraz Zamówień Publicznych;

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

–Urzędu Stanu Cywilnego (USC);

–Straż Miejska (SM);

2) Sekcja Obsługi (So) – odrębna jednostka organizacyjna;

3) samodzielne stanowiska pracy:

–redaktor naczelny Biuletynu Miejskiego;

–pełnomocnik ds. Oświaty;

–radca prawny;

–architekt miejski (AM);

–stanowisko ds. obsługi organów Miasta (OB);

–stanowisko ds. promocji sportu i rekreacji (PR);

–stanowisko ds. ochrony informacji niejawnych (OI);

–stanowisko ds. bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP),

–stanowisko ds. obsługi informatycznej urzędu (IN);

–stanowisko ds. gospodarki wodnej, ochrony środowiska i gospodarki odpadami komunalnymi (OŚ)1.

Ramy czasowe ekspertyzy

Analizą budżetu Miasta i innych zagadnień związanych z finansami Miasta objęto w zasadzie lata 2011–2014, przyjmując za punkt odniesienia dane z roku 2010 lub z lat 2008–2010. Tam, gdzie było to niezbędne, w analizach i ocenach uwzględniliśmy również przewidywania, plany i prognozy odnoszące się do okresu po roku 2014.

W części dotyczącej oceny procedur zarządzania przez administrację samorządową realizacją zadań publicznych ocenie poddaliśmy stan stwierdzony w okresie opracowywania ekspertyzy oraz organizację Urzędu obowiązującą w tym samym czasie.

Wykorzystane materiały źródłowe

Podstawą do sporządzenia ekspertyzy były przede wszystkim dokumenty i sprawozdania przekazane nam przez pracowników Urzędu Miejskiego w Leżajsku (UML), w tym – sprawozdania budżetowe, dokumenty obrazujące strukturę organizacyjną Urzędu i szczegółowe informacje o zaciągniętych przez Miasto kredytach. Wykorzystaliśmy również:

–opracowane w Instytucie Badań i Analiz finansowych ankiety dotyczące organizacji Urzędu i sposobu wykonywania przez administrację samorządową Leżajska zadań publicznych,

–materiały Regionalnej Izby Obrachunkowej,

–dane Głównego Urzędu Statystycznego o ludności miast oraz o wskaźnikach wzrostu cen w latach 2008 – 2014,

1Por. §7 zarządzenia Nr 443/2014 Burmistrza Leżajska z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, wydanego na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

9

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

–inne materiały, w tym – sprawozdania budżetowe innych miast, otrzymane z Ministerstwa Finansów.

Pełny wykaz wykorzystanych materiałów zamieszczony został w załączniku nr 5.

Układ ekspertyzy

Ekspertyza składa się z czterech zasadniczych części:

–syntetycznego przedstawienia najważniejszych ocen, wniosków i rekomendacji dla Miasta (rozdział 1),

–oceny sytuacji finansowej Miasta wraz z rekomendacjami dotyczącymi polityki finansowej na najbliższe lata (rozdział 2),

–oceny sposobu zarządzania przez Miasto wykonywaniem zadań publicznych, zawierającej również oceny i rekomendacje odnoszące się do funkcjonowania Urzędu Miasta (rozdział 3),

–zbiórczego zestawienia wniosków i rekomendacji wynikających z przeprowadzonych badań i analiz (rozdział 4).

W treści ekspertyzy uwzględniono wszystkie zagadnienia wskazane w umowie.

Uzupełnieniem zasadniczego raportu jest sześć załączników, przedstawiających bardziej szczegółowo wybrane zagadnienia prezentowane w ekspertyzie oraz wykaz dokumentów wykorzystanych przy opracowaniu niniejszego raportu.

1. Synteza – podstawowe ustalenia i rekomendacje

Na zlecenie Burmistrza Leżajska pracownicy Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie przeprowadzili w lutym i marcu 2015 r. badania finansów Leżajska oraz sposobu wykonywania przez administrację samorządową zadań publicznych przypisanych gminie miejskiej Leżajsk. Celem tych badań, których wyniki przedstawiono w niniejszej ekspertyzie było dokonanie oceny stanu finansów Miasta i sformułowanie na tej podstawie ocen i rekomendacji odnoszących się do polityki finansowej Miasta, organizacji Urzędu Miejskiego oraz do wykonywania zadań Miasta.

Przedstawione skrótowo w niniejszym rozdziale ustalenia i zalecenia zostały szerzej opisane i uzasadnione w kolejnych rozdziałach ekspertyzy.

1.1. Podstawowe ustalenia

1.1.1. Finanse Miasta

1. Potencjał finansowy Leżajska, mierzony wielkością jego dochodów i możliwościami finansowania bieżących zadań Miasta nie odbiega w znaczący sposób od potencjałów innych, podobnych miast w Polsce.

2. Obecna sytuacja finansowa Miasta jest trudna. Jest to spowodowane przede wszystkim istotnymi błędami popełnionymi przy zarządzaniu finansami Miasta w latach 2011–2014, a polegającymi przede wszystkim na:

– dopuszczeniu do nadmiernego wzrostu inwestycji finansowanych w znacznej części środkami kredytowymi, i powodującego poważne zadłużenie Miasta,

– dopuszczeniu do kumulacji w krótkim okresie dużych spłat zaciągniętych zobowiązań,

– niepodjęciu niezbędnych działań naprawczych mimo wyraźnych sygnałów pogarszania się sytuacji finansowej Miasta,

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

–zbyt pasywnej polityce dochodowej, wyrażającej się w szczególności w braku skutecznych działań na rzecz pozyskiwania dochodów budżetowych.

3.Od 2014 roku Miasto Leżajsk nie spełnia wymagań odnoszących się do równowagi finansów samorządowych, określonych w ustawie o finansach publicznych, przez co utraciło – na co najmniej dwa lata – prawo samodzielnego dysponowania posiadanymi środkami finansowymi.

4.Leżajsk ma szansę na względnie szybki (nawet już w 2017 roku) powrót do równowagi finansowej. Wymagać to jednak będzie prowadzenia w najbliższych latach bardziej niż dotychczas restrykcyjnej polityki budżetowej.

5.Istotnym zagrożeniem dla stabilności finansów Leżajska jest obserwowane w ostatnich latach zmniejszanie się dochodów z dotacji, stanowiących w pierwszych latach badanego przez nas okresu istotną część dochodów Miasta.

6.Zastrzeżenia budzi jakość planowania budżetowego, której słabości widoczne są między innymi w systematycznym zaniżaniu planu dochodów budżetowych.

7.Zbyt słaba i nadmiernie sformalizowana jest bieżąca kontrola przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu działalności i finansów jednostek wykonujących zadania publiczne przypisane Miastu.

8.Brak systematycznie zbieranych informacji o efektach dokonywanych wydatków bud-

żetowych i o ocenie działań administracji samorządowej przez mieszkańców w zasadniczy sposób utrudnia racjonalne planowanie wydatków budżetowych.

1.1.2. Organizacja wykonywania zadań publicznych przez Miasto

1.Gmina Miejska Leżajsk realizowała przypisane jej zadania głównie przez Urząd Miejski i podległe Miastu jednostki sektora finansów publicznych, jedynie w niewielkim zakresie wykorzystując możliwość zlecenia usług komunalnych jednostkom zewnętrznym.

2.W Urzędzie Miejskim w Leżajsku nie potwierdzono prowadzenia okresowych ewaluacji merytorycznej poprawności oraz aktualności rozdziału zadań pomiędzy tworzące Urząd komórki organizacyjne oraz jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Leżajsk.

3.Regulamin Organizacyjny Urzędu i wynikające z niego zakresy czynności pracowniczych były częściowo nieaktualne, a zakres wykonywanych przez pracowników Urzędu zadań nie zawsze pokrywał się z zakresami czynności wynikających z zawartych z nimi umów.

4.W strukturze organizacyjnej Urzędu zidentyfikowano zadania pozostające na styku kompetencji kilku różnych komórek, a także zadania, dla których formalnie nie wskaza-no komórki organizacyjnej zobowiązanej do ich wykonywania lub nadzorowania. Zadania te były realizowane przez komórki, które nie posiadały ku

temu formalnych umocowań.

5. Pomimo formalnego funkcjonowania w Urzędzie kontroli zarządczej, wątpliwości budzi spełnianie przez Urząd jej standardów. Kontrola została co prawda sformalizowana, ale jednocześnie nie jest wykonywana.

12

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

6. W Gminie Miejskiej Leżajsk nie zidentyfikowano formalnie opisanych procedur zarządzania realizacją zadań publicznych, ani odpowiadających im dokumentów strategicznych. Badaniu ewaluacyjnemu nie jest także poddawany sposób w jaki odbywa się realizacja tych zadań.

7. Strukturę organizacyjną Urzędu Miejskiego w Leżajsku cechuje mała konsolidacja zadań w obrębie tworzących Urząd komórek oraz duże rozproszenie organizacyjne w postaci licznych, samodzielnych stanowisk pracy.

8. Komórki Urzędu oraz jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Leżajsk nie badają jakości świadczonych usług i realizowanych zadań, a przy tym błędnie definiują pojęcie nadzoru nad ich wykonawstwem oraz pomiarem jakości usług publicznych.

9. Raportowanie działalności poszczególnych komórek Urzędu nie odbywało się zgodnie ze schematem organizacyjnym. Raportowaniem byli objęci kierownicy jednostek innych niż wskazywało na to zwierzchnictwo organizacyjne, a niekiedy nie miało ono w ogóle miejsca.

10. Struktura organizacyjna Urzędu odznacza się niskim poziomem rozwoju instytucjonalnego. Ustępuje ona wskazanym w ekspertyzie rozwiązaniom modelowym opisującym podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności za realizację zadań publicznych, a także zarządzanie procesami oraz komunikację wewnętrzną w Urzędzie.

1.2. Rekomendacje

Na podstawie opisanych powyżej ustaleń dotyczących obecnej sytuacji Leżajska i organizacji administracji samorządowej, a także na podstawie przeprowadzonych obliczeń prognostycznych, autorzy ekspertyzy kierują do władz Leżajska następujące zalecenia odnoszące się do zarządzania finansami Miasta i sposobu wykonywania zadań publicznych.

1.2.1. Finanse Miasta

Analiza sprawozdań i innych dokumentów budżetowych, wyniki oceny procedur zarządzania finansami Miasta oraz wyniki przeprowadzonych przez nas obliczeń prognostycznych prowadzą nas do zalecenia władzom Miasta:

- 1)podjęcia działań na rzecz restrukturyzacji zadłużenia Miasta, prowadzącej do rozłożenia spłat zadłużenia na dłuższy okres;
- 2)podjęcia działań na rzecz pozyskiwania dochodów (dotacji) ze źródeł innych niż budżet państwa, w tym – dotacji z państwowych funduszy celowych i innych pozabudżetowych instytucji państwowych zaliczanych do sektora finansów publicznych,
- 3)regularnego dostosowywania stawek podatków lokalnych do zmieniających się – zgodnie z przepisami ustawowymi – górnych limitów tych stawek, zwłaszcza w odniesieniu do stawek podatku od nieruchomości
- 4)przestrzegania zasad rygorystycznej polityki płacowej we wszystkich jednostkach organizacyjnych Miasta,

13

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

- 5)wygezwolenia od kierowników jednostek organizacyjnych Miasta, w tym w szczególności od dyrektorów MOSiR i MCK sporządzenia programów działania w okresie, w którym wydatki Miasta będą obniżone,
- 6)rozpatrzenia przyczyn wysokich wydatków na zadania oświatowe i sporządzenia realnego programu obniżenia tych wydatków,
- 7)rozpatrzenia przyczyn szybkiego wzrostu wydatków Miasta na pomoc społeczną i – jeśli wyniki analiz wykażą taką potrzebę – podjęcia odpowiednich kroków zmierzających do bardziej efektywnego wykorzystania środków Miasta na pomoc społeczną;
- 8)przeprowadzenia analizy przyczyn nietrafnych prognoz dochodów budżetowych sporządzanych w ramach prac nad projektami budżetów i podjęcia działań na rzecz poprawy trafności tych prognoz,
- 9)wzmocnienia nadzoru właściwych komórek Urzędu Miejskiego nad finansami podległych Miastu jednostek organizacyjnych i nad efektywnym wykonywaniem przez te jednostki przypisanych im zadań,
- 10) wzmocnienia nadzoru nad rzetelnym opracowywaniem dokumentów związanych z budżetem Miasta i z wieloletnią prognozą finansową;
- 11)szerokiego i komunikatywnego informowania mieszkańców o przyczynach i skutkach obecnej sytuacji Miasta i o perspektywach zmian tej sytuacji;
- 12)wykorzystywania przy planowaniu wydatków budżetowych opinii mieszkańców o potrzebach mieszkańców oraz o jakości świadczonych przez Miasto usług publicznych,
- 13)opracowania i wykorzystywania w pracach nad projektami kolejnych budżetów wieloletniego programu przedsięwzięć inwestycyjnych.

1.2.2. Organizacja Urzędu i wykonywanie zadań publicznych Miasta

W wyniku przeprowadzonych analiz, opisanych szczegółowo w rozdziale 3 ekspertyzy, rekomendujemy:

- 1) przeprowadzenie oceny sposobu wdrożenia i funkcjonowania w Urzędzie Miejskim w Leżajsku systemu kontroli zarządczej, która pomimo tego, że formalnie została opisana i wdrożona, to w praktyce nie jest realizowana;
- 2) prowadzenie okresowo powtarzanych ewaluacji merytorycznej poprawności i aktualności rozdziału zadań pomiędzy tworzące Urząd komórki organizacyjne oraz jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Leżajsk;
- 3) zmianę organizacji Urzędu Miejskiego uwzględniającą rozpisanie na nowo jego struktury organizacyjnej i zakresów zadań poszczególnych komórek Urzędu, z uwzględnieniem redukcji liczby samodzielnych stanowisk pracy oraz zachowaniem komplementarności zadań powoływanych jednostek;
- 4) inwentaryzowanie i przypisanie zadań pozostających bez formalnego „właściciela”, realizowanych przez różne jednostki Urzędu bez formalnych umocowań i jednocześnie niepozostających w zakresach czynności wykonujących je pracowników;
- 5) wdrożenie rozwiązań służących pomiarowi jakości zadań publicznych realizowanych zarówno przez Urząd, jak i jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Leżajsk, w celu wzmocnienia efektywności zarządzania środkami publicznymi;
- 6) powołanie w strukturze Urzędu Miejskiego komórki organizacyjnej realizującej zadania z zakresu kontroli wewnętrznej (zarówno w strukturach Urzędu jak i w jednostkach

14

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

organizacyjnych Miasta), odpowiedzialnej za badanie proceduralnych oraz finansowych aspektów realizacji zadań publicznych,

7) przeprowadzenie analizy przyczyn wysokich wydatków na administrację,

8) przeprowadzenie analizy wysokości średnich wynagrodzeń w komórkach organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk, w których średnie wynagrodzenia są znacząco wyższe od przeciętnego poziomu wynagrodzeń dla całego Urzędu.

2. Ocena sytuacji finansowej Leżajska

Celem opisanej poniżej analizy sytuacji finansowej Leżajska było dokonanie oceny obecnego stanu finansów Miasta i sformułowanie na tej podstawie rekomendacji dotyczących polityki finansowej na najbliższe lata.

Sytuacja finansowa Leżajska u progu nowej kadencji nie jest dobra – Miasto jest zadłużone, przekroczone zostały normy zadłużenia (a dokładniej – normy obciążenia finansów Miasta skutkami zaciągniętych zobowiązań), w najbliższych latach konieczne będzie dość radykalne ograniczenie wydatków.

Sytuacja ta nie jest spowodowana zbyt niskim potencjałem finansowym Leżajska, uniemożliwiającym wykonywanie zadań publicznych bez naruszania ustawowych zasad ochrony równowagi budżetowej – świadczą o tym porównania finansów Leżajska z finansami innych, podobnych miast, przedstawione w punkcie 2.5 tego rozdziału. Wynika z nich, iż dochody Leżajska nie odbiegają w znaczący sposób od dochodów innych miast o podobnej wielkości, nie ma też podstaw, by problemy finansowe Leżajska wynikały z konieczności ponoszenia wyraźnie wyższych od przeciętnych kosztów wykonywania tych zadań publicznych, które absorbują największą część dochodów Miasta.

Przeprowadzona przez nas analiza wykazała, że podstawowym źródłem obecnych problemów finansowych Leżajska są istotne błędy popełnione przy zarządzaniu finansami Miasta w latach 2011–2014, polegające na:

–dopuszczeniu do nadmiernego wzrostu inwestycji finansowanych w znacznej części środkami kredytowymi i powodującego poważne zadłużenie Miasta,

–niepodjęciu niezbędnych działań naprawczych mimo wyraźnych sygnałów pogarszania się sytuacji finansowej Miasta,

–zbyt pasywnej polityce dochodowej.

Przedstawione powyżej tezy uzasadnimy w kolejnych punktach tego rozdziału, poświęconych analizie budżetu Leżajska w latach 2011–2015, zadłużeniu Miasta i finansom jednostek pozabudżetowych. Uzpełnieniem analiz budżetów jest próba pokazania perspektyw

17

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

wychodzenia z obecnego kryzysu finansowego ujęta w sporządzonej przez nas prognozie budżetowej na lata 2016–2020 i w rekomendacjach zamykających rozdział poświęcony analizie stanu finansów Leżajska.

2.1. Budżet Miasta w latach 2011–2014

Analiza zbiorczych danych odnoszących się do budżetu Leżajska w latach 2011–2014 wskazuje, że Miasto utrzymywało w tym czasie równowagę budżetową. Łączne dochody budżetowe wyniosły w całym czteroleciu ok. 149,2 mln zł, a wydatki – ok. 150,0 mln zł, co oznacza, że łączny deficyt budżetu Leżajska za lata 2011–2014 (ok. 0,8 mln zł) równy był 0,6% dochodów zrealizowanych w tym okresie. Skala niedoboru dochodów była więc bardzo niewielka. Miasto utrzymywało też – począwszy od roku 2011 – nadwyżkę budżetu bieżącego, co należy podkreślić z tego względu, iż jeszcze w roku 2010 budżet bieżący wykazywał deficyt².

Za pozytywny czynnik w wykonaniu budżetu Leżajska w latach 2011–2014 uznać też należy fakt, iż stopniowo poprawiał się wynik budżetu – od deficytu w 2011 r. do wynoszącej prawie 2,5 mln zł nadwyżki w roku 2014. Widać jednak, że taka poprawa wyniku nie była spowodowana znaczącym wzrostem dochodów – pomiędzy rokiem 2010 i 2014 wzrosły one tylko o 9,4%, co oznacza, że realna wartość dochodów Leżajska była w 2014 r. niemal taka sama jak w roku 2010. Poprawę wyniku zawdzięczamy więc znacznemu ograniczeniu wydatków – były one w 2014 r. o 2,4% mniejsze niż w roku 2010, przy czym wydatki majątkowe zmalały w tym okresie o ponad 51%. Realna wartość wydatków budżetowych w 2014 r. była więc o ok. 10% niższa niż w roku 2010.

Sytuacji takiej nie można ocenić w sposób jednoznacznie pozytywny. Ograniczanie wydatków przy słabo rosnących dochodach sprzyja oczywiście utrzymywaniu stabilnej równowagi finansowej, jednak zmniejszanie się wydatków może spowodować odczuwalne pogorszenie jakości świadczonych przez administrację samorządową zadań publicznych.

Tabela 1. Dochody i wydatki Miasta Leżajsk w latach 2010–2014

Treść

2010

2011

2012

2013

2014

zł

2010=100

2011=100

Dochody

33.895.859

35.915.738

35.058.670

41.153.840

37.066.710

109,4

103,2

Dochody bieżące

29.376.002

31.181.866

32.705.146

33.735.487

34.990.046

119,1

112,2

Dochody majątkowe

4.519.857

4.733.872

2.353.523

7.418.353

2.076.664

45,9

43,9

Wydatki

36.933.181

36.764.996

36.713.465

40.525.887

36.032.246

97,6

98,0

Wydatki bieżące

29.699.664

30.399.518

31.818.858

32.433.952

32.529.870

109,5

107,0

Wydatki majątkowe

7.233.517

6.365.478

4.894.607

8.091.934

3.502.376

48,4

55,0

Wynik

-3.037.322

-849.258

-1.654.796

627.954

1.034.464

Wynik budżetu bieżącego

-323.662

393.541

915.383

1.301.535

2.460.176

Wynik budżetu majątkowego

-2.713.660

-1.242.798

-2.570.179

-673.581

-1.425.712

Źródło: dane Ministerstwa Finansów i sprawozdania budżetowe za rok 2014 otrzymane z UML

2Budżet na rok 2010 został uchwalony przed wejściem w życie przepisu zakazującego uchwalania budżetu z deficytem budżetu bieżącego.

3Pomiędzy rokiem 2010 i 2014 ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły – zgodnie z danymi GUS – o ok. 9,1%

18

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Należy więc uznać, że utrzymanie równowagi budżetowej w latach 2011–2014 odbywało się w warunkach bardzo pasywnej polityki budżetowej – skutki wolnego wzrostu dochodów rekompensowano ograniczaniem wydatków.

Szczegółowa analiza danych budżetowych z lat 2011–2014 wskazuje na jeszcze inne problemy mające swe źródło w prowadzonej w poprzedniej kadencji polityce budżetowej. Wskazać tu należy przede wszystkim dwie kwestie.

Po pierwsze, realizowane wydatki inwestycyjne nie były dostosowane do możliwości finansowych Miasta. W latach 2011–2014 na inwestycje wydano z budżetu Leżajska kwotę ok.

22,9 mln zł, podczas gdy w tym samym okresie:

–dochody majątkowe wyniosły 16,9 mln zł,

–skumulowana nadwyżka budżetu bieżącego wyniosła ok. 5,1 mln zł,

–przypadające na lata 2011–2014 spłaty kredytów zaciągniętych przed rokiem 2011 wyniosły ok. 7,0 mln zł,

co oznacza, że dla sfinansowania prowadzonych inwestycji i dla sfinansowania przypadających na lata 2011–2014 spłat „starych” kredytów niezbędne było zaciągnięcie nowych kredytów na kwotę co najmniej 7,9 mln zł, co groziło już naruszeniem limitów zadłużenia określonych w ustawie o finansach publicznych.

Po drugie, dochody majątkowe (były to głównie dotacje inwestycyjne) wykazywały w latach 2011–2014 dużą zmienność, a w ostatnim roku analizowanego tu okresu gwałtownie zmniejszyły się w relacji do dochodów z poprzednich lat. Sygnalizowało to możliwość poważnych trudności budżetowych, które mogą ujawnić się w kolejnych latach jeśli nie uda się doprowadzić do ponownego wzrostu dochodów majątkowych. Obecnie wiadomo już że odzyskanie w najbliższych latach poziomu dochodów majątkowych realizowanych na początku poprzedniej kadencji będzie mało prawdopodobne.

Reasumując, w latach 2011–2014 udało się utrzymać równowagę budżetową, lecz odbyło się to kosztem przeniesienia problemów finansowych na kolejne lata, w których następować będą spłaty kredytów zaciągniętych w latach 2011–2013.

2.1.1. Dochody

Dochody budżetu Leżajska wyniosły w latach 2011–2014 ok. 149,2 mln zł, wykazując w całym czteroleciu duże zmiany dynamiki wzrostu poszczególnych składników dochodów, a co za tym idzie – również struktury tych dochodów. Zmiany te można krótko scharakteryzować tak:

–po pierwsze – największe znaczenie miały dla Leżajska dochody z dwóch źródeł, stabilizujące te dochody – wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych; należy jednak pamiętać, że Leżajsk jest miastem szybko

starzejącym się, ze zwiększającym się odsetkiem mieszkańców wieku powyżej 50 lat, co w perspektywie kilkunastu lat może negatywnie wpłynąć na dochody z PIT ;

–po drugie – stopniowo malało znaczenie, jakie dla dochodów Miasta mają dotacje – o ile w 2010 r. z dotacji pochodziło 27,8% wszystkich dochodów, to w 2014 udział ten zmalał do 22,2%; tempo wzrostu (średnie) dotacji było więc wyraźnie mniejsze od tempa wzrostu łącznej kwoty dochodów,

4Kwota wyliczona przy założeniu, że żadna część nowych kredytów nie byłaby spłacana przed rokiem 2015.

19

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

–po trzecie – najwyższą dynamiką charakteryzowały się wpływy z należnych Miastu

udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, które w 2014 r. stanowiły już ok. 23,4% wszystkich dochodów budżetowych Miasta,

–po czwarte – wyraźne widoczne jest wyczerpywanie się możliwości pozyskiwania dochodów ze sprzedaży mienia Miasta,

–po piąte – ograniczenie dochodów z dotacji i bardzo niska dynamika wzrostu dochodów z subwencji ogólnej spowodowały, iż mimo dużego wzrostu dochodów własnych realna wartość dochodów Miasta w 2014 roku była niemal taka sama jak w roku 2010, co wyraźnie wskazuje na potrzebę poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów.

Tabela 2. Dochody Miasta Leżajsk w latach 2010–2014

Treść

2010

2011

2012

2013

2014

zł

2010=100

2011=100

Dochody ogółem

33.895.859

35.915.738

35.058.670

41.153.840

37.066.710

109,4

103,2

Subwencje

6.936.736

7.120.538

7.944.866

7.498.509

7.484.824

107,9

105,1

Dotacje

9.406.988

9.554.483

7.366.953

12.543.246

8.220.539

87,4

86,0

Dotacje na zadania zlecone

3.714.709

3.972.159

4.178.501

4.142.126

4.289.507

115,5

108,0

Dotacje na zadania UE

3.647.929

3.439.669

1.419.761

5.724.932

1.644.871

45,1

47,8

Pozostałe dotacje

2.044.350

2.142.655

1.768.691

2.676.188

2.286.160

111,8

106,7

Dochody własne

17.552.136

19.240.717

19.746.851

21.112.086

21.361.347

121,7

111,0

PIT

6.150.508

7.303.964

7.573.701

8.011.560

8.590.924

139,7

117,6

Podatek od nieruchomości

6.130.303

6.772.938

6.441.214

6.833.316

6.728.676

109,8

99,3

Dochody ze sprzedaży majątku

354.430

598.764

892.864
534.471
185.269
52,3
30,9

Pozostałe dochody własne

4.916.894
4.565.050
4.839.072
5.732.738
5.856.478
119,1
128,3

Dochody bieżące

.
31.181.866
32.705.146
33.735.487
34.990.046
.
112,2

Dochody majątkowe

.
4.733.872
2.353.523
7.418.353
2.076.664
.
43,9

Źródło: dane Ministerstwa Finansów i sprawozdania budżetowe za rok 2014 otrzymane z UML

Dla oceny sytuacji finansowej i perspektyw rozwoju Miasta istotne znaczenie ma też fakt, iż niemal wszystkie otrzymywane przez Miasto dotacje pochodziły z budżetu państwa lub z budżetu środków europejskich, stanowiącego – zgodnie z ustawą o finansach publicznych – część budżetu państwa. Świadczy to o braku efektywnych działań na rzecz pozyskiwania takich dochodów jak dotacje z państwowych funduszy celowych i

z agencji rządowych. Brak zróżnicowanych źródeł dochodów z dotacji stwarza poważne ryzyko znaczącego zmniejszenia dochodów Miasta w kolejnych latach.

Zauważamy też, że w ustalonym przez RIO w Rzeszowie budżecie na rok 2015 zaskakuje wzrost dochodów z tytułu udziałów w CIT. Dotychczasowe dochody z tego tytułu oscylowały pomiędzy 650 tys. zł i 820 tys. zł. RIO na przyszły rok zaplanowało kwotę znacznie wyższą (1 mln zł), co – naszym zdaniem – znacznie zwiększa ryzyko niepełnego wykonania zaplanowanych dochodów.

Miasto w minimalnym stopniu korzystało z możliwości zwiększania dochodów poprzez systematyczne, lecz ograniczone co do skali zwiększanie stawek podatków lokalnych. Dobrze ilustruje to zamieszczony poniżej wykres pokazujący zmiany relacji stawek podatku od nieruchomości obowiązujących w kolejnych latach do maksymalnego poziomu tych stawek, waloryzowanych corocznie – zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych – przez Ministra Finansów. Polityka utrzymywania stałych stawek podatków lokalnych nie tylko

20

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

ogranicza bieżące dochody budżetowe, ale i stwarza ryzyko doprowadzenia do sytuacji, w której za kilka lat konieczne będzie dokonanie jednorazowej, drastycznej (przynajmniej w opinii podatników) podwyżki podatków. Uwagę tę odnieść też należy do innych stawek dochodów Miasta, w tym – do stawek czynszów i innych opłat za użytkowanie mienia Miasta, a także do opłat o charakterze publicznoprawnym.

Wykres 1. Relacja stawek podatku od nieruchomości stosowanych w Leżajsku do stawek maksymalnych

1

0,9

0,8

0,7

Grunty - działalność gospodarcza

Grunty pozostałe

0,6
Mieszkania

Mieszkania działalność gospodarcza

0,5
Mieszkania pozostałe

0,4

2010
2011
2012
2013
2014
2015

Źródło: obliczenia własne na podstawie rozporządzeń Ministra Finansów i uchwał Rady Miejskiej Leżajska w sprawach stawek podatku od nieruchomości

2.1.2. Wydatki budżetowe

Wydatki Leżajska w czteroleciu 2011–2014 wyniosły ok. 150 mln zł, przy czym po osiągnięciu w 2013 r. wydatków przekraczających 40,5 mln zł, w kolejnym roku nastąpił wyraźny spadek wydatków – o prawie 4,5 mln zł, do poziomu sprzed roku 2010 – były to już pierwsze objawy narastających problemów finansowych Miasta.

Tabela 3. Wydatki Miasta Leżajsk (według działów) w latach 2010–2014

Treść
2010
2011
2012
2013

2014

zł

2010=100

2011=100

Wydatki

36.933.181

36.764.996

36.713.465

40.525.887

36.032.246

97,6

98,0

Transport i łączność

3.832.398

4.074.523

1.935.199

1.066.805

1.078.564

28,1

26,5

Administracja publiczna

3.881.175

3.832.900

3.995.605

4.767.727

4.929.084

127,0

128,6

Oświata i wychowanie

16.618.344

16.442.104

15.746.184

15.733.906
15.443.675
92,9
93,9

Pomoc społeczna

5.852.504
6.137.883
6.536.966
6.777.678
6.767.958
115,6
110,3

Gospodarka komunalna

1.542.275
1.357.506
1.145.603
1.983.787
2.306.804
149,6
169,9

Kultura i dziedzictwo narodowe

1.594.215
1.294.535
3.374.291
5.669.815
1.363.991
85,6
105,4

Kultura fizyczna

1.844.070
1.722.670
1.732.696
2.150.376
1.820.903
98,7
105,7

Pozostałe

1.768.201
1.902.874
2.246.921
2.375.793
2.321.266
131,3
122,0

Źródło: dane Ministerstwa Finansów i sprawozdania budżetowe otrzymane z UML

21

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

W strukturze działowej wydatków Leżajska dominowały – tak jak w większości małych gmin – wydatki na oświatę i pomoc społeczną, przy czym charakterystyczne jest to, iż wydatki na oświatę systematycznie malały, rosły natomiast również w ujęciu realnym – wydatki na pomoc społeczną. Takie zmiany działowej struktury wydatków wydają się dość niepokojące i wymagają dokładniejszej analizy, uwzględniającej również rzeczowe efekty ponoszonych wydatków. Zwraca również uwagę fakt, iż wzrost wydatków na pomoc społeczną następuje równocześnie z bardzo szybkim wzrostem dochodów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, sugerującym poprawianie się statusu materialnego mieszkańców Miasta.

Wysoki wzrost wydatków na gospodarkę komunalną jest usprawiedliwiony zmianą przepisów dotyczących wywozu odpadów komunalnych i jest – przynajmniej częściowo – rekompensowany dodatkowymi dochodami.

W strukturze rodzajowej wydatków Leżajska zwraca uwagę szybki – i w ostatnich latach rosnący – udział wydatków bieżących i drastyczne ograniczenie w 2014 r. wydatków inwestycyjnych. Utrzymywanie przez dłuższy czas proporcji wydatkowych ukształtowanych w 2014 r. i powtórzonych bez dużych zmian w ustalonym przez RIO budżecie na rok 2015 stwarzać będzie istotne zagrożenia dla efektywnego wykonywania zadań Miasta.

Tabela 4. Wydatki Miasta Leżajsk (według rodzajów) w latach 2010–2014

Treść
2010
2011
2012
2013
2014

zł

2010=100 2011=100

Wydatki

Dotacje

Świadczenia na rzecz osób fizycznych Wydatki bieżące jednostek budżetowych

w tym: wynagrodzenia

pochodne od wynagrodzeń

Wydatki majątkowe Obsługa długu publicznego

36.933.181
36.764.996
36.713.465
40.525.887
36.032.246
97,6
98,0
1.995.927
1.735.879
1.755.000
1.835.659
1.903.865
95,4
109,7
5.159.243
5.328.474
5.648.683
5.904.285
5.839.042
113,2
109,6
22.224.095
22.905.021
23.745.760
24.247.039
24.439.200
110,0
106,7
13.691.596
14.487.996
14.965.110
15.012.121
15.270.820
111,5
105,4
2.373.111
2.599.086
2.898.519
3.016.290
2.916.307
122,9
122,0
7.233.517
6.365.478
4.894.607
8.091.934
3.502.376
48,4

55,0
320.399
430.144
669.416
446.970
347.763
108,5
80,8

Źródło: dane Ministerstwa Finansów i sprawozdanie budżetowe Rb-28 za rok 2014 otrzymane z UML

Na koniec należy zastrzec, że pełna analiza wydatków Miasta wymagałaby szerszych informacji o jakości wykonywanych usług publicznych i innych, niedostępnych obecnie danych, pozwalających na ocenę efektywności dokonywanych wydatków.

2.1.3. Wynik budżetu

Do roku 2012 budżet Leżajska wykazywał deficyt, począwszy od roku 2013 kolejne budżety (na rok 2013, 2014 i zaplanowany przez RIO na rok 2015) zamykają się już nadwyżką budżetową. Nie jest to jednak efekt poprawy sytuacji finansowej, lecz skutek koniecznego przeznaczania znacznej części dochodów na spłaty zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Świadczy o tym fakt, iż poprawie (formalnej) wyniku budżetowego, często uznawanego za najważniejszą oznakę poprawy stanu finansów, towarzyszy bardzo wyraźne ograniczenie wydatków budżetowych, opisane w poprzednim punkcie ekspertyzy. Nie dysponujemy – niestety – danymi obrazującymi wpływ tego ograniczenia na jakość świadczonych usług publicznych. Brak takich danych uważamy za istotną słabość procedur zarządzania Miastem.

22

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Taka sytuacja utrzyma się jeszcze przez najbliższe lata. Z opisanych dalej obliczeń wynika jednak, że ponowne osiągnięcie wymaganych w ustawie o finansach publicznych relacji budżetowych może nastąpić już w roku 2017.

2.2. Zadłużenie Miasta

W końcu 2010 roku zadłużenie Leżajska wynosiło prawie 8,5 mln zł. Kredyty zaciągane w latach 2011–2012 spowodowały wzrost zadłużenia do kwoty przekraczającej 10,8 mln zł. Przy-padające na rok 2013 spłaty, wynoszące ponad 2,5 mln zł musiały być sfinansowane z pomocą nowego kredytu. W efekcie w końcu 2013 r. zadłużenie zmniejszyło się tylko o 0,3 mln zł.

W końcu 2013 r. Rada Miejska uchwaliła budżet na rok 2014. Przewidziane w tym budżecie wielkości dochodów, wydatków oraz rozchodów budżetowych nie zapewniały już spełnienia określonych w art. 243 zasad odnoszących się do zadłużenia gmin, które obowiązywać miały od początku 2014 r. Rada nie naruszyła

więc formalnie przepisów ustawy o finansach publicznych, ale oczywiste było, że konsekwencją przyjęcia takiego budżetu będzie niespełnienie warunków ustawy o finansach publicznych również w kolejnym roku. Dodać przy tym należy, że zaplanowane w budżecie na rok 2014 rozchody były mniejsze niż wynikało z pierwotnie zawartych umów kredytowych. Przesunięcie części spłat kredytów na kolejne lata powodowało przy tym nieuchronne pogłębienie się problemów budżetowych Miasta po roku 2014. O tym, jak poważne były już wówczas problemy ze zrównoważeniem budżetu świadczy również fakt, iż wydatki budżetu na rok 2014 zaplanowano początkowo w wysokości 33,8 mln zł, czyli w kwocie o ok. 5,3 mln zł mniejszej od planu wydatków na rok 2013.

Nie podjęto jednak skutecznie innych środków zaradczych, takich jak rozłożenie spłat na dłuższy okres, silniejsze ograniczenie wydatków bieżących, czy też zwiększenie dochodów. Nie zdecydowano się nawet na podniesienie stawek podatku od nieruchomości. W efekcie na co najmniej dwa lata (2015 i 2016) budżet dla Leżajska ustalać będzie Regionalna Izba Obrachunkowa. Cięcia wydatków, które wprowadziła do budżetu RIO byłyby jednak niezbędne nawet wtedy, gdyby to Rada Miejska, a nie RIO uchwałała budżet na rok 2015.

Tabela 5. Zobowiązania kredytowe gminy Leżajsk

Kwota

Spłaty

Bank / rok

2010 - 2014

2014

2015

2016

2017

2018

2019

kredytu

tys. zł

BOŚ – 2007
2.000
1.400
440

BOŚ – 2008
1.700

800
1.100

ING – 2009
2.400
2.400
1.000

BOŚ – 2010
608
88
0
80

BRE Bank – 2010
3.131
1.411
0
548
548

Bank Pocztowy – 2011
4.316
816
0
1.200
1.800

ING – 2012
2.565

0
0
840
1.040
685

Bank Pocztowy – 2013

2.205
0
0

400
400
405
1 000

RAZEM

6.915
0
2.668
3.788
1.085
405
1.000

Rozchody

8.379
2.540
2 540
2 940
1 085
405
1 000

Źródło: obliczenia własne na podstawie dokumentów dostarczonych przez UM w Leżajsku

23

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Podkreślić należy, że zasadniczym problemem związanym z długiem zaciągniętym przez Leżajsk nie jest wielkość tego zadłużenia (w końcu 2014 r. zobowiązania Miasta odpowiadały 24,1% dochodów budżetowych z tego roku), lecz bardzo niekorzystny rozkład spłat, skumulowanych w krótkim okresie i do tego w latach, w których dochody z dotacji były znacznie niższe niż w poprzednich latach.

2.3. Finanse jednostek pozabudżetowych

W momencie podpisywania umowy na wykonanie ekspertyzy, w Leżajsku działała tylko jedna instytucja gospodarki pozabudżetowej – Miejski Zakład Remontowo-Budowlany (MZRB), będący samorządowym zakładem budżetowym. Rada Miasta podjęła jednak decyzję o likwidacji Zakładu. Podstawowym powodem podjęcia takiej decyzji jest słaba kondycja finansowa i brak perspektyw jej szybkiej poprawy, gdyż Miasto – główny odbiorca prac wykonywanych przez MZRB – w 2015 roku nie przewiduje realizacji projektów inwestycyjnych, które mogłoby zlecić MZRB. Również w następnych latach wydatki inwestycyjne Miasta będą istotnie ograniczone.

W ostatnich pięciu latach, MZRB osiągał przychody głównie z projektów zleczanych przez UML. Przychody te – ok. 500 tys. zł rocznie – stanowiły od 40% do 67% wszystkich przychodów MZRB. Dodatkowo, jak wykazała kontrola przeprowadzona przez RIO w styczniu 2015 roku, gospodarka finansowa odbywała się niezgodnie z ustawą o finansach publicznych⁵. Miasto formalnie nie udzielało dotacji na rzecz MZRB, lecz jednocześnie finansowało zakład zaliczkami na poczet wykonywanych zleceń.

Regionalna Izba Obrachunkowa w swoim wystąpieniu pokontrolnym zaleciła wdrożenie programów naprawczych, dokładniejszą kontrola nad finansami MZRB oraz zaprzestanie zaliczkowego finansowania zakładu. W obecnej sytuacji MZRB, przy wyraźnych nieprawidłowościach w jego funkcjonowaniu oraz potencjalnych kosztach utrzymania MZRB w kolejnych latach, decyzję o likwidacji uważamy za słuszną. Likwidacja zakładu ma się zakończyć 31 marca 2015 roku i w związku z nią Leżajsk poniesie koszty związane z odprawami dla pracowników (około 170 tys. zł.) oraz spłatą zobowiązań (150 tys. zł.). Poniesienie tych kosztów jest znacznie korzystniejsze niż dalsze finansowanie utrzymywania Zakładu. Zwracamy jednak uwagę na konieczność uwzględnienia spłat zobowiązań wobec pracowników MZRB i wobec jego kontrahentów w prognozach finansowych – przejęcie przez Miasto zobowiązań MZRB powoduje bowiem wzrost relacji zadłużenia do dochodów Miasta o nieco mniej niż jeden punkt procentowy, a kwota 320 tys. zł powinna zostać uwzględniona w budżecie już w bieżącym roku.

2.4. Finanse Miasta w latach 2015–2019

W obecnej sytuacji finansowej Miasta kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie o możliwość wyjścia z odczuwanych dziś problemów finansowych. Znalezieniu takiej odpowiedzi służy przedstawiona poniżej prognoza podstawowych wielkości budżetowych na lata

5 Protokół kontroli RIO w Leżajsku, 2015

24

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

2016–2020. Ma ona pokazać perspektywy powrotu do sytuacji, w której możliwe będzie sporządzenie takiego budżetu, który z jednej strony zapewni właściwe wykonywanie przez administrację samorządową jej zadań, z drugiej zaś – spełnienie wymagań określonych w ustawie o finansach publicznych.

Do sporządzenia prognozy przyjęto następujące założenia:

1) budżet Miasta na rok 2015 zostanie wykonany zgodnie z wielkościami ustalonymi przez

Regionalną Izbę Obrachunkową;

2) w latach 2016–2019 dochody budżetu z subwencji ogólnej, dotacji z budżetu państwa oraz dochodów własnych innych niż podatek od nieruchomości, będą rosły o 3% rocznie;

3) baza podatkowa dla podatku od nieruchomości (podstawa wymiaru podatku) będzie rosła o 1% rocznie;

4) w 2016 r. stawki podatku od nieruchomości zostaną podwyższone o 2%;

5) wydatki na wynagrodzenia podstawowe (stałe) będą rosły o 2% rocznie;

6) środki na nagrody będą ustalane w wysokości 10% planowanych wynagrodzeń podstawowych;

7) wydatki na tzw. „trzynastki” będą ustalane w wysokości 8,3% wynagrodzeń z poprzedniego roku;

8) pochodne od wynagrodzeń równe będą 18% środków na wynagrodzenia;

9) pozapłacowe wydatki bieżące (bez kosztów obsługi i pochodnych od wynagrodzeń) rosnąć będą o 3% rocznie.

10) w 2016 r. Miasto zaciągnie kredyt w wysokości 755 tys. zł, spłacany w trzech kolejnych latach – w rachunkach pominięto odsetki od tego kredytu;

11) na inwestycje przeznaczane będzie corocznie 90% środków pozostałych z dochodów po sfinansowaniu planowanych wydatków bieżących i przypadających na dany rok spłat kredytów – pozostałe środki stanowią będą początkowy stan środków na kolejny rok.

Wyniki obliczeń przeprowadzonych przy tych założeniach przedstawiono w załączniku nr 3.

Najważniejsze wnioski wypływające z tych obliczeń są następujące.

1. W 2017 r. relacja sumy spłat rat kredytów i kosztów ich obsługi do dochodów budżetu Miasta osiągnie wartość dopuszczalną z punktu widzenia przepisów ustawy o finansach publicznych.

2. Wydatki na inwestycje, jakie można będzie zrealizować w latach 2015–2018 wyniosą 16,3 mln zł i będą aż o 37% mniejsze od wydatków inwestycyjnych poniesionych w latach 2011–2014.

3. Mniejsze (o ok. 19%) niż w latach 2011–2014 będą pozapłacowe wydatki rzeczowe.

Trafność opisaną powyżej prognozy jest w oczywisty sposób uzależniona od tego, czy spełnione zostaną założenia przyjęte do jej konstrukcji. Szczególnie silna jest przy tym zależność wyników od zachowania założonych parametrów związanych z kształtowaniem wydatków na wynagrodzenia. Tak więc – na przykład – ustalenie wyższego normatywu relacji nagród do wynagrodzeń podstawowych będzie powodowało zmniejszenie wyliczonej w prognozie puli środków na inwestycje, szybszy wzrost stawek podatku od nieruchomości będzie tę pulę zwiększał. Tak samo będzie działało zmniejszenie dynamiki wzrostu pozapłacowych wydatków bieżących.

Zauważyć też należy, że prognoza została sporządzona przy założeniu niezaciągania po roku 2016 nowych zobowiązań. Założenie to może jednak zostać uchylone, gdyż wyniki prognozy dla

25

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

roku 2018 i dwóch kolejnych lat wskazują na możliwość zaciągnięcia nowych zobowiązań i zwiększenia wydatków inwestycyjnych. Co więcej, zaprezentowany w załączniku nr 3 pozwala na ustalenie bezpiecznego poziomu nowego zadłużenia, umożliwiającego realizację wyższych wydatków bez łamania ustawy o finansach publicznych.

2.5. Finanse Leżajska na tle podobnych gmin

Interesującym uzupełnieniem przedstawionej powyżej analizy problemów budżetowych jest porównanie podstawowych wielkości budżetowych dla Leżajska z analogicznymi wielkościami dla innych, podobnych miast. Dla przeprowadzenia takiej analizy wybraliśmy dla Leżajska trzy punkty odniesienia:

– wszystkie polskie gminy miejskie, które we wszystkich latach 2008–2013 miały od 10 do 20 tysięcy mieszkańców (66 miast),

– wszystkie gminy miejskie z województwa podkarpackiego z opisanego powyżej zbioru miast (Lubaczów, Łańcut i Przeworsk),

– pięć wybranych miast powiatowych Polski Wschodniej o podobnej do Leżajska liczbie ludności i zbliżonych dochodach.

Tabela 6. Wybrane dane o dochodach, wydatkach i zobowiązaniach Leżajska przypadających w latach 2008–2013 na jednego mieszkańca tle podobnych miast

Treść
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2008-2013

Średnia z 66 miast polskich = 100

Dochody
94,1
105,8
92,6
89,5
87,2
97,3

94,1

Subwencja ogólna

93,1

93,0

89,1

86,5

89,7

82,0

88,6

Dotacje

80,8

88,7

103,1

91,0

82,5

141,7

99,3

Dochody własne

98,1

117,0

89,1

89,8

88,0

86,9

94,1

w tym: PIT

98,6

92,3

89,2

93,0

89,0

88,8

91,7

Wydatki

91,4

92,4

92,8

90,3

89,6

96,8

92,3

Wydatki bieżące

94,1

97,0

97,8
106,8
110,1
108,2
102,5

Wydatki majątkowe

42,3
60,7
80,1
75,2
68,8
132,6
76,0

Zobowiązania

108,3
70,9
71,7
69,7
74,9
73,7
75,7

Średnia z trzech miast woj. podkarpackiego = 100

Dochody
98,8
110,4
101,5
97,3

93,3
97,6
99,5

Subwencja ogólna

89,6
87,4
85,0
85,6
88,4
81,8
86,2

Dotacje

83,6
110,9
153,0
112,6
105,2
129,2
117,3

Dochody własne

106,8
120,3
91,9
95,7
91,5
90,6
98,8

w tym: PIT

111,7
108,6
100,3
107,3
100,5
100,6
104,6

Wydatki

96,5
99,9
104,4
91,2
96,8
94,4
97,0

Wydatki bieżące

90,7
93,4
99,2
107,6
113,2
110,8
102,5

Wydatki majątkowe

83,1
114,5
155,0
74,1
110,9
94,5
101,2

Zobowiązania

74,8
55,4
63,8
58,5
64,7
59,9
62,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Z prezentowanych powyżej (i w załączniku 2) danych wynika, że potencjał finansowy Leżajska jest mniejszy niż przeciętnie w innych, podobnych miastach, chociaż Leżajsk nie należy do miast

26

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

najniższych w analizowanej grupie. Widoczne jest też, że konsekwencją niższych dochodów jest duża różnica w wydatkach (przeliczonych na jednego mieszkańca) inwestycyjnych, co pozwala na zachowanie stosunkowo wysokich wydatków bieżących. Potwierdza to sformułowaną już wcześniej opinię o znaczeniu, jakie dla Leżajska ma poszukiwanie dodatkowych źródeł dochodów.

Gdy przypadające na jednego mieszkańca dochody i wydatki Leżajska porównujemy do podobnych miast województwa podkarpackiego różnice in minus są już dużo mniejsze. Zwrócić należy zwłaszcza uwagę na wysokie – w skali województwa – dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Nadal bardzo duża jest natomiast różnica w poziomie dochodów pochodzących z dotacji.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza danych zawartych w tabeli, w której dochody i wydatki budżetowe

Leżajska z 2013 r. porównano z wydatkami pięciu podobnych miast powiatowych z Polski Wschodniej. Widzimy, że finansowe parametry Leżajska nie odbiegają zasadniczo od przeciętnych wielkości dla całej grupy wybranych sześciu miast. Nie dziwi też fakt, że dane dla Leżajska są bardzo podobne do analogicznych danych dla Przeworska.

Ważnym wnioskiem z analizy wybranych do porównań sześciu miast jest też stwierdzenie, że poziom całkowitych dochodów miasta różnicuje w większym stopniu wydatki majątkowe niż wydatki bieżące. Oznacza to, że bez szybkiego zwiększenia dochodów – zwłaszcza pochodzących z dotacji – Leżajsk nie będzie mógł liczyć na szybki powrót do takich wydatków majątkowych, jakie ponosił on kilka lat temu.

Tabela 7 Wybrane dane o dochodach, wydatkach i zobowiązaniach Leżajska przypadających w 2013 r. na jednego mieszkańca tle podobnych miast powiatowych

Treść

Leżajsk

Lidzbark Warmiński

Przeworsk

Radzyń Podlaski

Siemiatycze

Dochody

2.853,9

3.446,8

2.966,8

2.711,0

2.525,8

PIT

555,6

564,9

574,1

566,8

516,8

CIT

57,0

38,7

30,4

38,6

39,0

Podatek od nieruchomości

473,9

432,5

534,4

396,7

533,9

Subwencja ogólna

520,0

748,7

582,5

614,3

653,6

Część oświatowa

515,8

566,5

580,7

531,0

629,6

Wydatki

2.810,4

3.653,7

3.029,4

2.530,6

2.676,9

Wydatki bieżące

2.249,2

2.442,3

2.453,2

2.414,6

2.328,3

Wydatki majątkowe

561,2

1.211,4

576,2

116,0

348,7

Wynagrodzenia

1.243,3

969,0

1.364,7

1.264,0

1.305,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

2.6. Zarządzanie finansami

Niezależnie od ocen i wniosków wynikających z ilościowej analizy danych budżetowych, niezbędne jest wskazanie na pewne problemy organizacyjne związane z zarządzaniem finansami Miasta. Nie mają one bezpośredniego wpływu na wyniki budżetu, jednak jakość procedur budżetowych jest jednym z ważnych czynników sprzyjających poprawie sytuacji finansowej Miasta. Opisane poniżej krótko nieprawidłowości i

słabości w analizowanych przez nas procedurach zarządzania finansowego powinny być – naszym zdaniem – przedmiotem

27

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

pilnego zainteresowania władz Miasta. Usprawnienie zarządzania finansami miasta jest bowiem szczególnie ważne w czasie, gdy sytuacja finansowa Miasta jest trudna.

1. Planowanie budżetowe jest w Leżajsku zbyt ostrożne. W ostatnich czterech latach wszystkie prognozy dochodów i wydatków budżetowych okazały się wyraźnie zaniżone. Nie sprzyja to efektywnemu wykorzystaniu dostępnych środków budżetowych.

2011
2012
2013
2014

Stopień wykonania planu dochodów

106,0

100,4

104,4

106,5

Stopień wykonania planu wydatków

103,8

102,0

103,7

106,7

Fakt, iż wszystkie odchylenia od planu mają ten sam kierunek świadczy o popełnianiu systematycznego błędu w procedurach planistycznych.

2.Z przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim ankiety dotyczącej procedur nadzoru nad wykonywaniem zadań publicznych znajdujących się w kompetencjach miasta wynika, że nadzór nad finansami podległych jednostek ma zbyt formalny charakter, w praktyce ograniczając się niemal wyłącznie do analiz okresowych sprawozdań finansowych. Nie daje to możliwości bieżącego reagowania na przypadki niegospodarności w korzystaniu ze

środków publicznych. Z zebranych ankiet wynika, że UML ani w formalny, ani w nieformalny sposób nie kontroluje sposobu wykonywania zadań publicznych przez swoje jednostki. Oznacza to jednocześnie, że Urząd Miejski nie wykorzystuje dostępnych mu instrumentów skutecznego zarządzania finansami swoimi oraz podległych jednostek.

3. Miasto nie prowadzi w systematyczny sposób analiz opinii mieszkańców o funkcjonowaniu administracji samorządowej i wykonywaniu przez nią zadań publicznych. Uważamy to za istotne niedociągnięcie, gdyż rozeznanie potrzeb, priorytetów i opinii mieszkańców powinno być jedną z podstaw planowania budżetowego.

Biorąc to pod uwagę, sugerujemy jak najszybsze rozpoczęcie monitorowania realizacji zadań publicznych. Nie tylko da to urzędowi pełną informację zwrotną o funkcjonowaniu jednostek Miasta, ale powinno też pozwolić również na optymalizację wydatków i skierowanie środków tam gdzie są najbardziej potrzebne

4. Zastrzeżenia budzi również sposób zarządzania zobowiązaniami Miasta. Wydaje się, że w planowaniu budżetowym nie analizowano w rzetelny sposób wieloletnich konsekwencji podejmowanych decyzji. Zbyt słabe było też powiązanie procedur rocznego planowania budżetowego z procedurami sporządzania i aktualizacji wieloletniej prognozy finansowej.

2.7. Stan finansów Miasta

Podsumowując przedstawioną powyżej analizę kluczowych problemów gospodarki finansowej Leżajska, stan finansów Miasta przedstawić można w następujących czterech punktach.

1. Błędy popełnione w ostatnich latach, a w szczególności doprowadzenie do nadmiernego zadłużenia Miasta, spowodowały, iż stan finansów Leżajska jest w chwili obecnej zły.

28

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Ocenę taką uzasadniają przede wszystkim dwa fakty:

– niemożność spełnienia warunków określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych, powodujące utratę możliwości samodzielnego kształtowania budżetu Miasta,

– wynikająca z obciążeń kredytowych i niskiej dynamiki dochodów budżetowych konieczność radykalnego ograniczenia wydatków.

2. Problemy finansowe Miasta nie wynikają ze strukturalnej nierównowagi dochodów i wydatków, lecz z niewłaściwego zarządzania finansami Miasta. Oznacza to konieczność dokonania daleko idących zmian w procedurach zarządzania finansami, lecz jednocześnie oznacza, że przy usprawnieniu procedur zarządzania finansami i zachowaniu dyscypliny budżetowej możliwy jest stosunkowo szybki powrót do stanu równowagi.

3. Realizacja tego celu wymagać będzie w najbliższych latach:

–aktywnego poszukiwania dodatkowych dochodów,

–utrzymania rygorystycznej dyscypliny wydatkowej,

–usunięcia wskazanych wcześniej słabości systemu zarządzania środkami finansowymi Miasta.

4. Skutki opisanych powyżej nieprawidłowości dotyczą niewątpliwie znaczną część mieszkańców Miasta. Dlatego niezbędna jest poprawa komunikacji administracji samo-rządowej z mieszkańcami, w tym – szczerego i klarownego informowania mieszkańców o problemach finansowych i przedsięwzięciach podejmowanych w celu ich rozwiązania.

30

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

3.Zarządzanie przez Miasto realizacją zadań publicznych

Dla oceny wykonywania przez administrację samorządową Leżajska zadań publicznych przypisanych Miastu, w tym – dla oceny dostosowania struktury Urzędu Miejskiego do potrzeb efektywnego wykonywania tych zadań wybraliśmy 18 obszarów zadań publicznych, w których koncentruje się działalność Urzędu Miejskiego i innych jednostek organizacyjnych podległych GML. Były to następujące obszary:

1. Prowadzenie przedszkoli
2. Prowadzenie szkół podstawowych
3. Prowadzenie gimnazjów
4. Dożywianie dzieci w szkołach
5. Utrzymanie czystości w gminie, wywóz i utylizacja odpadów stałych
6. Zaopatrzenie w wodę
7. Kanalizacja, oczyszczanie ścieków
8. Pomoc społeczna
9. Utrzymanie i budowa dróg gminnych
10. Oświetlenie dróg i przestrzeni publicznej
11. Zagospodarowanie przestrzenne
12. Obsługa mieszkańców w urzędzie
13. Utrzymanie zieleni
14. Prowadzenie cmentarzy⁶
15. Ochrona środowiska
16. Ochrona zabytków
17. Kultura
18. Kultura fizyczna i rekreacja

Kryteriami wyboru analizowanych obszarów zadań publicznych było znaczenie poszczególnych zadań dla mieszkańców Miasta, a także koszty wykonywania poszczególnych zadań – warto zauważyć, że trzy z wymienionych powyżej obszarów zadań publicznych – prowadzenie

⁶Ze względu na brak informacji o realizacji tego zadania, zostało ono ostatecznie pominięte w naszych

badaniach.

31

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

przedszkoli, prowadzenie szkół podstawowych, prowadzenie gimnazjów oraz pomoc społeczna – pochłaniają znacznie ponad połowę wszystkich wydatków budżetu Miasta.

3.1. Identyfikacja procedur zarządzania realizacją zadań publicznych

Za pierwszy etap badań nad identyfikacją procedur zarządzania realizacją zadań publicznych w Gminie Miejskiej Leżajsk przyjęto analizę form organizacyjno-prawnych w których dokonywano ich realizacji. W tym celu zbudowana została matryca łącząca ze sobą zadania publiczne oraz informację o formie ich realizacji (por. załącznik nr 1).

Przeprowadzone analizy wykazały, że Gmina Miejska Leżajsk realizowała przypisane do niej zadania w zdecydowanej większości opierając się na formach właściwych dla sektora finansów publicznych (SFP), w szczególności zaś podmiotach gospodarki budżetowej, jakimi były jednostki budżetowe. W badanym okresie w strukturach GML funkcjonował tylko jeden samorządowy zakład budżetowy (tj. Miejski Zakład Remontowo-Budowlany), w stosunku do którego w roku 2015 rozpoczęto procedurę likwidacyjną. W strukturze GML działała również Samorządowa Instytucja Kultury o nazwie Miejskie Centrum Kultury w Leżajsku, (w ramach którego funkcjonowały: Dom Kultury, Biblioteka Publiczna oraz Pracownia Dokumentacji Dziejów Miasta). Jednostką organizacyjną Gminy Miejskiej Leżajsk za pośrednictwem której realizowano zadania publiczne była także jednoosobowa Spółka Gminy Miasto Leżajsk - Miejski Zakład Komunalny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (MZK Sp. z o.o. Leżajsk).

Badania wykazały, że w realizacji sześciu kategorii rodzajowych zadań publicznych władze Gminy Miejskiej Leżajsk korzystały z usług podmiotów nienależących do SFP, realizujących swoje zadania zarówno komercyjnie, jak i niekomercyjnie. Wśród zadań realizowanych w oparciu o taką formułę znalazły się:

- 1) pomoc społeczna (w zakresie prowadzenia noclegowni i usług opiekuńczych),
- 2) utrzymanie czystości, wywóz i utylizacja odpadów stałych,
- 3) utrzymanie i budowa dróg gminnych,
- 4) oświetlenie dróg i przestrzeni publicznej,
- 5) utrzymanie zieleni,
- 6) zagospodarowanie przestrzenne.

We wskazanej wyżej grupie sześciu zadań wykonywanych we współpracy z podmiotami spoza SFP, znalazły się trzy których realizację przekazano w całości poza struktury sektora finansów publicznych, przy zachowaniu koordynacji ich wykonawstwa po stronie jednostek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w

Leżajsku. Do zadań tych należały:

- 1) oświetlenie dróg i przestrzeni publicznej,
- 2) utrzymanie zieleni,
- 3) zagospodarowanie przestrzenne (w zakresie sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego).

Część spośród analizowanych zadań cechowała się przesunięciem ośrodka koordynującego ich realizację poza struktury Urzędu do jednostek organizacyjnych GML. Wśród zadań, za których koordynację odpowiadały nie jednostki Urzędu Miejskiego, lecz jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Leżajsk znalazły się:

32

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

- 1) dożywianie dzieci w szkołach (koordynowane przez MOPS w Leżajsku),
- 2) pomoc społeczna (koordynowana przez MOPS w Leżajsku),
- 3) prowadzenie cmentarzy (koordynowane przez Miejski Zakład Komunalny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Leżajsku).

Dokładnym przeciwieństwem wymienionych wyżej zadań były te obszary aktywności Gminy Miejskiej Leżajsk, których koordynację skupiono wyłącznie w strukturze Urzędu Miejskiego. Do zadań tych należały:

- 1) ochrona środowiska (koordynowana przez osobę zatrudnioną na Samodzielnym Stanowisku ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi),
- 2) ochrona zabytków (koordynowana przez Architekta Miejskiego).

Przedstawiona wyżej charakterystyka organizacji wykonawstwa zadań publicznych powodowała, że w działalności Urzędu Miejskiego w Leżajsku w zasadzie nie miały miejsca przypadki zlecenia na zewnątrz wykonawstwa prac pozostających w kompetencji danej jednostki organizacyjnej. Jedynie dwa samodzielne stanowiska pracy w strukturach Urzędu Miejskiego w Leżajsku korzystały z tego rodzaju rozwiązań, a były to Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi oraz Architekt Miejski.

W przypadku pierwszego ze stanowisk na zewnątrz Urzędu zlecane było opracowanie programów tematycznych dotyczących zagadnień związanych z ochroną środowiska. Natomiast Architekt Miejski zlecał na zewnątrz opracowanie projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o ustaleniu warunków zabudowy wraz z niezbędnymi do tego celu analizami, przygotowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i zmian „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Leżajska”. Architekt Miejski był także zleceniodawcą usługi informatycznej związanej z przygotowaniem oraz administrowaniem „Systemem Informacji Przestrzennej” (SIP).

W Urzędzie Miejskim w Leżajsku w żadnej z badanych komórek nie potwierdzono prowadzenia okresowych ewaluacji dotyczących merytorycznej poprawności i aktualności rozdziału zadań w obrębie struktur Urzędu pomiędzy tworzące go komórki organizacyjne. Prowadzone badania wykazały również, że w badanym

okresie nie prowadzono analiz na temat możliwych zmian w zakresach przypisania obowiązków do stanowisk i rozpisania zakresów czynności pracowniczych. W efekcie funkcjonujące aktualnie zakresy czynności i towarzyszące im zadania w niektórych przypadkach pokrywają się z zadaniami innych jednostek, ewentualnie pozostają bez jednoznacznego przypisania organizacyjnego.

Sytuacja ta pozostaje w sprzeczności ze standardami kontroli zarządczej (Standard 3 Struktura Organizacyjna, należący do Grupy Standardów A „Środowisko wewnętrzne”). Powołane standardy wskazują na to, że obok Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz zakresów czynności pracowniczych należy wdrażać inne rozwiązania, które przyczynią się do wyeliminowania sytuacji związanych z niejasnym rozdziałem kompetencji, ich powielaniem, jak również przypadków braku „właściciela” zadania. Przykładem rozwiązania służącego realizacji ww. celu może być m.in. odpowiednio skonstruowany system pozwalający na analizę funkcjonalności i efektywności struktury organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Leżajsku. Realizacji tego celu mogą służyć badania opinii petentów oraz samych pracowników Urzędu dotyczące przejrzystości jego struktury organizacyjnej i efektywności.

33

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Badanie dostarczonego materiału źródłowego, jak również przeprowadzone ankiety wykazały, że w odniesieniu do zadań przypisanych Gminie Miejskiej Leżajsk nie prowadzono analiz dotyczących możliwej reorganizacji sposobu dotychczasowej realizacji zadań publicznych. Fakt ten dowodzi, braku inicjatyw na rzecz wzmacniania efektywności ich wykonawstwa. Pozwala to sądzić, że dokonywane zmiany w organizacji wykonawstwa zadań publicznych powodowane były głównie czynnikami zewnętrznymi i obiektywnymi, wobec Gminy Miejskiej Leżajsk. Nie można zatem powiedzieć o konsekwentnie prowadzonym oraz rytmicznie powtarzającym badaniu struktur Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk w poszukiwaniu rozwiązań optymalizujących formułę realizacji zadań publicznych (tak z punktu widzenia form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych jak i z punktu widzenia możliwości outsourcingu usług poza sektor).

Analiza materiału źródłowego, a także przeprowadzone ankiety w strukturze Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostkach organizacyjnych Miasta dowiodły, że w Gminie Miejskiej Leżajsk nie ma opracowanych procedur zarządzania realizacją zadań publicznych, które funkcjonowałyby w formie zestawu zasad opisanych zarządzeniem wewnętrznym dotyczącym struktur Urzędu Miejskiego, ani też dokumentów opracowanych autonomicznie przez jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Leżajsk. W rezultacie przeprowadzonych obserwacji zauważa się szereg dysfunkcji w sposobie monitorowania i oceniania realizacji zadań publicznych.

1. Jednostki wykonujące zadania publiczne niepoprawnie „definiują” pojęcie nadzoru nad ich realizacją. Wyniki badań sugerują, że nadzór nad wykonawstwem zadań publicznych rozumiany jest jako bieżące dokumentowanie ich realizacji oraz sporządzanie i przekazywanie sprawozdań wymaganych przez zewnętrzne organy nadzorujące. W stosunku do realizacji zadań publicznych nie zidentyfikowano działań, które miałyby znamiona zadań nadzorczych wykraczających poza aspekt dokumentujący wykonywanie zadań przez jednostki prowadzące.

2. Należy przypuszczać, że brak realnych działań nadzorczych, obejmujących działania wykraczające poza dokumentacyjne badania realizacji wykonawstwa zadań powodowany był brakiem wiedzy łączącej działalność nadzorczą w JST, z kontrolą zarządczą oraz organizacją struktur administracji samorządowej. Potwierdzeniem wysuniętej tezy jest m.in. częste, błędne utożsamianie ze sobą dwóch pojęć: „jednostka

organizacyjna urzędu odpowiedzialna za koordynację realizacji zadania publicznego” oraz „jednostka wykonująca zadanie publiczne”. Utożsamianie ze sobą obu pojęć powoduje, że niejasnymi stają się kryteria nadzoru i sposób prowadzenia działalności nadzorczej.

3. Badania wśród „właścicieli” zadań publicznych dowiodły, że zdecydowana większość spośród nich utożsamiała ocenę jakości (standardu), dostępności oraz niezawodności ich wykonywania ze sprawozdaniami, których wymóg składania wynika z przepisów obiektywnych względem jednostki prowadzącej (np. sprawozdawczość GUS). Pozostali „właściciele” zadań publicznych wskazywali wprost, brak podejmowanych działań wykorzystujących jakiejkolwiek miary (tak wskaźnikowe, jak i inne), celem badania dostępności usług i standardów jakościowych realizacji zadań publicznych.

4. Zdecydowana większość spośród 18 kategorii zadań publicznych nie była objęta badaniami satysfakcji mieszkańców ze sposobu ich wykonywania, a w stosunku do pozostałych jednostek (tak wewnątrz Urzędu jak i jednostek funkcjonujących poza jego

34

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

strukturami), deklarujących sprawdzanie zadowolenia mieszkańców ze standardów jakościowych realizowanych zadań w rzeczywistości nie była badaniem, lecz dokumentowaniem przypadków niezadowolenia mieszkańców ze standardów jakościowych świadczonych usług i zadań publicznych. Co ważne, nawet w tych jednostkach, które deklarowały monitorowanie przypadków niezadowolenia z jakości usług oraz zadań publicznych, albo nie potrafią wskazać na podejmowane działania korygujące, albo wskazywano na działania, które w rzeczywistości nie służyły poprawie zdiagnozowanych przypadków niższych od oczekiwanych standardów jakościowych realizacji zadań publicznych.

5. Do ważnych ustaleń prowadzi także analiza konfrontująca treść Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku z wynikami ankiet, w zakresie dotyczącym objęcia raportowaniem poszczególnych jednostek Urzędu. Wyniki badań pokazują, że raportowanie nie odbywa się zgodnie ze schematem organizacyjnym, a wśród stwierdzonych odstępstw uwagę zwracają następujące sytuacje:

a) raportowanie wykonywanych prac odbywało się do kierowników jednostek w strukturze Urzędu innych niż wskazywało na to zwierzchnictwo organizacyjne;

b) rozszerzono raportowanie o podmioty w stosunku do których jednostka raportująca nie pozostawała w podległości organizacyjnej;

c) w ogóle nie raportowano o swojej działalności.

Zaprezentowane wyżej ustalenia poczynione zarówno w oparciu o dokumentację źródłową jak i badania empiryczne dowodzą, braku realnego, poprawnie zaprojektowanego, a przy tym opartego na sformalizowanych procedurach sposobu realizacji zadań publicznych. Badania wykazały nie tylko nie zrozumienie kwestii odpowiedzialności za realizację zadań publicznych, czy też nadzoru nad ich realizacją. Dowiodły one braku przepływu informacji niezbędnej dla prawidłowej koordynacji oraz zarządzania zadaniami publicznymi. Zdiagnozowana sytuacja wskazuje na niedoskonałości w sposobie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce. Przedstawione dotychczas przykłady sugerują konieczność zwrócenia większej uwagi w szczególności na dwie grupy standardów kontroli zarządczej⁷:

1)grupa standardów A „Środowisko wewnętrzne”: Standard 1 Przestrzeganie wartości etycznych;

Standard 3 Struktura organizacyjna;

Standard 4 Delegowanie uprawnień;

2)Grupa Standardów D „Informacja i komunikacja”: Standard 17 Komunikacja wewnętrzna; Standard 18 Komunikacja zewnętrzna.

Przedstawione wyżej spostrzeżenia potwierdzają uzyskane wyniki badań ankietowych. Zgodnie z nimi kontrola zarządcza jest sformalizowana, ale nie wykonywana. Stwierdzenie to pozwala sądzić, że w rzeczywistości, w odniesieniu do realizowanych zadań nie jest prowadzona kontrola zarządcza.

W Urzędzie nie prowadzi się także ocen efektywności działania komórek organizacyjnych w związku z realizacją przypisanych im zadań. Co więcej, ostatnia ocena pracownicza miała miejsce

7Por. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych

35

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

w 2007 roku, a zarządzanie realizacją zadań publicznych w Urzędzie sprowadza się do nadzoru bezpośrednich przełożonych w komórce organizacyjnej, brak jest przy tym dokumentów strategicznych i procedur. Najczęściej w odpowiedzi na pytanie o sposób dokonywania oceny zarządzania realizacją zadań, w ankiecie zaznaczono, że ocena nie jest dokonywana.

Zebrane odpowiedzi ankietowe stanowią realne potwierdzenie wyników uzyskanych z analizy materiału źródłowego. Zgodnie z ich treścią w Gminie Miejskiej Leżajsk:

–nie prowadzi się badania opinii petentów na temat poziomu obsługi oraz poziomu zadowolenia z kontaktów z pracownikami (brak jest ku temu podstawy w postaci np. instrukcji w sprawie zasad oceny pracowników i całej jednostki przez petentów);

–zalecana jest standaryzacja procedur związanych z obsługą klienta Urzędu Miejskiego w Leżajsku i jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk (realizacja tego celu wymaga opracowania standardów obsługi klienta);

–nie funkcjonuje system pozwalający na analizę funkcjonalności oraz efektywności struktury organizacyjnej jednostki (w strukturze dokumentacyjnej brakuje instrukcji dotyczącej zasad badania opinii petentów oraz pracowników dotyczącej przejrzystości struktury organizacyjnej i jej efektywności);

–nie została zapewniona przejrzystość dotycząca zakresu uprawnień oraz towarzyszącej im odpowiedzialności za realizację zadań publicznych (powodem jest m.in. nieaktualny Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz nieaktualne, a przy tym mało precyzyjnie opracowane zakresy czynności);

–konieczne jest zbudowanie na nowo schematu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w

Leżajsku pozwalającego na określenie formalnych kanałów przepływu informacji wewnątrz jego struktur (w tym celu konieczne jest zaktualizowanie regulaminu organizacyjnego UML), a także opisanie na nowo mechanizmów komunikacji zewnętrznej.

3.2. Ocena efektywności procedur zarządzania realizacją zadań Miasta

Niniejsza część ekspertyzy poświęcona jest badaniu oraz ocenie efektywności sposobu organizacji i zarządzania realizacją zadań publicznych. Badanie wykonano w oparciu o dokumentację źródłową, a także kwestionariusze ankiet. Analiza podzielona została na kilka etapów i przyjęła za cel:

–ustalenie „właściciela” zadania publicznego,

–ocenę poprawności przypisania zadania publicznego do jego wykonawcy,

–identyfikację zadań pozostających bez „właściciela” w strukturze Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk.

Badanie wykazało, że niektóre z zadań publicznych podzielone były pomiędzy kilka jednostek Urzędu Miejskiego w Leżajsku lub jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk, jako ich wykonawców. W rezultacie to samo zadanie, ale w różnych jego aspektach wykonywane było przez różne jednostki. Rozproszenie wiązki kompetencji w zakresie jednego zadania publicznego, przy jednoczesnym mało czytelnym uzasadnieniu dla takiego rozwiązania pozostaje w związku z niższą efektywnością jego realizacji. Częstokroć tego rodzaju podział zadań miał mało intuicyjny charakter i nie zawsze dał się wyjaśnić względami merytorycznymi.

36

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Tabela 8 stanowi matrycę pokrycia zadań publicznych w przekroju struktur Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk. Matryca wskazuje, że w badanym okresie realizacja danej kategorii zadań publicznych rozkładała się między różne komórki Urzędu lub jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Leżajsk, niekiedy powodując nakładanie się kompetencji związanych z ich wykonawstwem.

Tabela 8. Matryca pokrycia kompetencji do realizacji zadań publicznych w przekroju komórek Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostek organizacyjnych Miasta

Zespół Obsługi
Samodzielne

Referat Budżetu

Ekonomiczno-
Stanowisko ds.

Gospodarczego
Komunalny

i Finansów

Administracyjnej
Promocji, Sportu i

Miasta
Sp. z o.o.

Szkół i Przedszkoli
Rekreacji

Referat Organizacyjny i Kadr

Samodzielne Stanowisko ds. Promocji, Sportu

i Rekreacji

Referat Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami

Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta

Samodzielne Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony

Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej

Samodzielne Stanowisko ds. Obsługi Informatycznej

Referat Spraw Obywatelskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych pracowników Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk.

Uzyskane w wyniku badań ankietowych uwagi dotyczące zakresu realizowanych zadań dotyczyły:

1) braku ich czytelnego rozdziału w obrębie Urzędu i jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej lub też kwestionowania jego poprawności:

– Referat Budżetu i Finansów – Referat Organizacyjny i Kadr,

– Samodzielne Stanowisko ds. Promocji, Sportu i Rekreacji - Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta,

– Samodzielne Stanowisko ds. Promocji, Sportu i Rekreacji – Referat Spraw Obywatelskich,

2) ich zbieżności skutkującej, koniecznością przekazania zadań operacyjnych do realizacji jednej jednostce w strukturze całej Gminy Miejskiej Leżajsk:

– Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Przedszkoli – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej,

– Samodzielne Stanowisko ds. Promocji, Sportu i Rekreacji – Samodzielne Stanowisko ds. Obsługi Informatycznej,

3) przekazania tej części zadań publicznych realizowanych przez Urząd, która może w pewnym zakresie być koordynowana poza strukturą Urzędu do jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk:

– Referat Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami – Miejski Zakład Komunalny Sp. z o.o.,

– Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta – Miejski Zakład Komunalny Sp. z o.o.,

– Samodzielne Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska

i Gospodarki Odpadami Komunalnymi – Miejski Zakład Komunalny Sp. z o.o.

37

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Tabela 8 oparta została na wynikach badań ankietowych przeprowadzonych zarówno w Urzędzie Miejskim w Leżajsku jak również w jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk. Natomiast tabela 9 bazuje na Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Leżajsku. Stanowi tym samym pospołu uzupełnienie i potwierdzenie ustaleń poczynionych w treści tabeli 8.

Tabela 9. Matryca pokrycia kompetencji do realizacji zadań publicznych według kryterium „właściciela” zadania w przekroju komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego

Referat Organizacyjny i Kadr
Referat Spraw Obywatelskich
Referat Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami
Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta
Referat Urzędu Stanu Cywilnego
Architekt Miejski
Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej, Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi

Utrzymanie czystości w gminie (...)

Zaopatrzenie w wodę

Kanalizacja, oczyszczanie ścieków

Zagospodarowanie przestrzenne

Obsługa mieszkańców w Urzędzie

Utrzymanie zieleni

Ochrona środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku.

Analiza zawartości tabel 8 i 9 pozwala zrealizować drugi z wytycznych celów, jakim jest ocena poprawności przypisania zadania publicznego do jego wykonawcy. Zadaniem publicznym, których realizacja przez Referat Budżetu i Finansów koreluje z zakresem zadań prowadzonych przez Referat Organizacyjny i Kadr są sprawy z obszaru wynagrodzeń. Wzajemne wskazywanie na siebie obu referatów, jako na właściciela zadania wynika z nieprecyzyjnego zapisu §22 pkt. 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku. Zgodnie z nim Referat Budżetu i Finansów zapewnia obsługę finansowo-księgową i kasową Urzędu, co samo w sobie jest stwierdzeniem bardzo pojemnym i przez to nieprecyzyjnym. W takim sformułowaniu §22 pkt. 3 Referat Organizacyjny i Kadr upatruje kompetencji do realizacji ww. zadania przez Referat Budżetu i Finansów. Tymczasem, analiza dokumentów i zakresów czynności pozwala stwierdzić, że naliczanie wynagrodzeń dla pracowników Urzędu jest kompetencją bezpośrednio wiążącą się z kwestiami kadrowymi, a to z kolei uzasadnia umiejscowienie zadań z tego zakresu w gestii Referatu Organizacyjnego i Kadr.

W trakcie ankietyzacji zwrócono uwagę na korespondowanie zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego wykonywanych w Urzędzie zarówno przez Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta jak i Samodzielne Stanowisko ds. Promocji, Sportu i Rekreacji. Do wskazanego stanowiska przypisane zostało wydawanie licencji dla przedsiębiorców wykonujących zarobkowy przewóz osób, a także zadania wynikające z ustawy o transporcie drogowym⁸ (obejmujące

⁸Ustawa z dnia 6 września 2001 r., o transporcie drogowym, Dz.U. 2013 nr 0 poz. 1414, z późn. zm.

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

m.in. uzgadnianie zezwoleń na przewóz osób). Do stanowiska należały również zadania wskazane w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym⁹ (por. §32 pkt 11 i 12 Regulaminu Organizacyjnego UML). Zważywszy na zakres merytoryczny ogół wymienionych wyżej zadań publicznych powinien zostać przypisany wyłącznej właściwości jednej komórki organizacyjnej, która obok zadań związanych z transportem łączyłaby kwestie towarzyszącej mu infrastruktury. Dzielenie zadań z zakresu transportu drogowego i publicznego transportu zbiorowego między dwie komórki organizacyjne wydaje się niecelowe, a przy tym nie sprzyja identyfikowaniu referatu prowadzącego zadanie z jego treścią merytoryczną.

Kolejny przykład dotyczący częściowego pokrywania się zadań także dotyczy Stanowiska ds. Promocji, Sportu i Kultury. Koordynuje ono prowadzenie i nadzorowanie strony internetowej Urzędu (§32 pkt 7 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku). Zadanie to koresponduje z zakresem obowiązków Stanowiska ds. Obsługi Informatycznej, które odpowiada za przygotowanie i prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej (por. §35 pkt 6 i 7 Regulaminu). Zadania te powinny zostać skupione w ramach kompetencji jednej osoby i jednego etatu. Nie ma potrzeby obsługiwania tej sfery aktywności Urzędu przez dwie osoby zatrudnione na samodzielnych stanowiskach. Praca dwóch osób nad ww. zadaniami nie przekłada się bowiem na bieżącą aktualizację stron www, a przy tym rozmywa kwestie odpowiedzialności za ich prowadzenie. Ponadto, za celowe uznać należy przypisanie każdej komórce organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Leżajsku kompetencji do aktualizacji na stronie www treści merytorycznych za które odpowiada, a które zostały przeznaczone do publikacji na stronie

wwwUrzędu lub w Biuletynie Informacji Publicznej. Informatyk nie posiada kompetencji do weryfikacji merytorycznej treści zgłaszanych do zamieszczenia przez poszczególne komórki Urzędu na jego stronach internetowych. Tym samym kompetencja do ich publikacji może zostać przesunięta na komórkę odpowiadającą za ich przygotowanie.

Analiza dokumentacji sugeruje, że sama formuła funkcjonowania Samodzielnego Stanowiska ds. Promocji, Sportu i Kultury, łącząca jedynie ogólnie związane ze sobą zagadnienia, została opracowana w sposób mało logiczny. Zadania z zakresu promocji Miasta powinny wiązać się z obiektem działań promocyjnych. Tym samym w obecnej strukturze Urzędu działania te w zdecydowanym największym stopniu korespondują z zakresem zadań Referatu Rozwoju Gospodarczego. Stanowią one naturalne przedłużenie jego właściwości. Dotyczą one bowiem promowania efektu finalnego działań na rzecz rozwoju Miasta inicjowanego i prowadzonego przez ww. Referat. Mając na uwadze powyższe w kompetencji Referatu Rozwoju Gospodarczego Miasta znaleźć powinny się także sprawy związane z rejestracją działalności gospodarczej, dotąd realizowane przez Samodzielne Stanowisko ds. Ochrony Informacji Niejawnych.

W sposób mało czytelny przeprowadzono także rozdział niektórych kompetencji między Spółką Miejską, a Referatem Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami, Referatem Rozwoju Gospodarczego Miasta, a także Samodzielnym Stanowiskiem ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi. Za przykład postużyć może temat zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów rosnących na terenach gminnych. Zarówno Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta jak i Spółka Miejska zgłaszają konieczność uzyskania stosownych zezwoleń, które dopełniane są na Samodzielnym Stanowisku ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi (dokumentacja w tej sprawie pochodzi z Referatu Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami), zaś po uzyskaniu stosownego zezwolenia przekazywane jest

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

ono do MZK Sp. z o.o. lub do Referatu Rozwoju Gospodarczego Miasta, celem podjęcia dalszych działań (zlecenie wycięcia drzew). Pomimo iż, formalnie nie ma tutaj nakładania się kompetencji poszczególnych jednostek, zadania te można zaprojektować w sposób bardziej intuicyjny redukując zakres podmiotów uczestniczących w realizacji ww. zadań. Rozwiązanie to w wariacie minimum wymaga przeprowadzenia na nowo podziału zakresu merytorycznego zadań pomiędzy oba Referaty i Samodzielne Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej, przy jednoczesnym ustaleniu współzależności pomiędzy nimi i MZK Sp. z o.o.. Aktualnie, tylko część zadań z zakresu gospodarki komunalnej realizowana przez Spółkę podlega opisaniu umowami z Urzędem Miejskim w Leżajsku. Natomiast rozwiązaniem optymalnym (za którym opowiadają się autorzy ekspertyzy), byłoby wydzielenie w strukturze Urzędu odrębnego referatu, na który zostałyby scedowane zadania związane z przynależną Miastu infrastrukturą wraz z kompetencjami do realizacji zadań wiążących się z jej utrzymaniem. Takie rozwiązanie pozwoliłoby przypisać do nowotworzonego referatu zadania pozostające obecnie bez „właściciela” w strukturze Urzędu, a jednocześnie obudować referat zadaniami powiązаныmi. Taka konstrukcja pozwoliłaby uwzględnić w strukturze referatu zadania, które w obecnym kształcie przypisano do innych referatów, nie zachowując przy tym kryterium ich komplementarności.

Analiza rozdziału kompetencji do realizacji zadań publicznych wykazała, że przesunięciu powinny ulec zadania związane z roszczeniami finansowymi wynikającymi z ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego. W nawiązaniu do art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰ zadania z tego zakresu realizowane były przez Referat Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami. Tymczasem właścicielem zadania jest Architekt Miejski z uwagi na to, że w jego gestii pozostaje ustalenie planów zagospodarowania przestrzennego (por. §30 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku). W rezultacie, dochodzenie związanych z tym roszczeń powinno się odbywać za pośrednictwem tej komórki Urzędu, która jest odpowiedzialna za ich powstawanie.

W tym miejscu rozważyć należy także możliwość zmiany formuły organizacji odrębnego Stanowiska Architekta Miejskiego. Z uwagi na charakter i specyfikę wykonywanych zadań należy skupić w jego gestii ogół obecnie rozproszonych w strukturze Urzędu zadań dotyczących zagospodarowania przestrzennego (por. Tabela 2). Ponadto w treści Regulaminu Organizacyjnego do Stanowiska Architekta Miejskiego nie przypisano zadań z zakresu ochrony zabytków, które w rzeczywistości on wykonuje. Tym samym Regulamin Organizacyjny Urzędu nie stwarzał formalnych podstaw do przypisywania tych zadań do zakresu czynności Architekta Miejskiego.

Zadania z zakresu pomocy materialnej dla uczniów jakie stanowią stypendia szkolne prowadzone obecnie przez Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Przedszkoli Miasta Leżajsk zgodnie z obowiązującymi przepisami należy przekazać do realizacji Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Leżajsku. Zgodnie z art. 90 m ust. 2 ustawy o systemie oświaty¹¹ Rada Gminy (Miasta), może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawach dotyczących udzielania dla uczniów i słuchaczy zamieszkałych na terenie Gminy (Miasta), świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jak: stypendium szkolne, czy zasiłek szkolny. Art. 1 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r., o zmianie ustawy o systemie

10Dz.U. z 2015 r., Nr 0 poz. 199.

11Dz.U. z 2004 r., Nr 256 poz. 2572.

40

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

oświaty¹² nadaje nowe brzmienie art. 90 m ustawy z dnia 7 września 1991 r., o systemie oświaty¹³ tj.: a) świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje Wójt (Burmistrz, Prezydent Miasta), b) Rada Gminy (Miasta) może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowania w sprawach, o których mowa w pkt. "a". Zaproponowane rozwiązanie pozwoliłoby na skupienie całości zadań pomocy społecznej w jednej, wyspecjalizowanej jednostce udzielającej wsparcia finansowego o podobnym charakterze, temu samemu kręgowi osób. Z uwagi na identyczne, jak dla świadczeń pomocy społecznej, kryteria dochodowe i rodzinne kręgu osób uprawnionych do pomocy materialnej, przekazanie ww. zadań do realizacji MOPS ułatwi tym osobom ubieganie się o świadczenia, ograniczy stronę formalną, a ponadto da realną możliwość skontrolowania przez Organ celowości przyznanych świadczeń.

Stanowisko Pełnomocnika ds. Oświaty oraz Dyrektora Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Obsługi Szkół i Przedszkoli Miasta Leżajsk (ZOEASiP), zajmowane jest przez tą samą osobę. Kontrola nad realizacją zadań publicznych powinna być trój etapowa:

- 1)Urząd Miejski w Leżajsku – ZOEASiP;
- 2)ZOEASiP – jednostki realizujące zadanie;
- 3)Urząd Miejski w Leżajsku – jednostki realizujące zadanie.

Obecna struktura organizacyjna temu nie służy, a zakres pełnomocnictwa sugeruje, że Pełnomocnik ds. Oświaty jest umocowany w tym samym zakresie merytorycznym jednocześnie w strukturze Urzędu Miejskiego w Leżajsku i poza jego strukturą w jednostce organizacyjnej Gminy Miejskiej Leżajsk jaką jest ZOEASiP. Koordynację spraw oświatowych ze strony Urzędu przypisać można gestii Burmistrza lub Jego Zastępcy. W takiej sytuacji należy cofnąć pełnomocnictwo dla Pełnomocnika ds. Oświaty, a zakres czynności Dyrektora ZOEASiP uzupełnić o stosowne umocowania. Obecna struktura obok małej przejrzystości, rodzi także obawy o jej poprawność z uwagi na kryteria kontroli zarządczej.

W zakresie obowiązków Samodzielnego Stanowiska ds. Promocji, Sportu i Kultury wynikających z Regulaminu Organizacyjnego, znalazły się zadania związane z: opracowaniem i realizacją miejskiego programu rozwiązywania problemów alkoholowych (§32 pkt 6), opracowaniem i realizacją miejskiego programu rozwiązywania problemów związanych z narkomanią (§32 pkt 7), a także prowadzeniem punktu informacyjno-konsultacyjnego ds. rozwiązywania problemów alkoholowych (§32 pkt 7). Zważywszy na specyfikę zadań, ich koordynacją powinien zajmować się Referat Spraw Obywatelskich w Leżajsku. Takie rozwiązanie efektywnie sprawdza się m.in. w Gminie Miejskiej Sandomierz.

Badanie dokumentacji źródłowej wykazało, że obsługa mieszkańców prowadzona jest w różnym zakresie jednocześnie przez kilka komórek Urzędu. Zadania z tego zakresu wpisane zostały m.in. do Referatu Organizacyjnego i Kadr, Referatu Spraw Obywatelskich oraz Urzędu Stanu Cywilnego. Celem ograniczenia takiego rozproszenia obsługa mieszkańców powinna zostać zdjęta z zadań Referatu Organizacyjnego i Kadr i

przekazana do zakresu kompetencji Referatu Spraw Obywatelskich wraz z zadaniami dotyczącymi organizacji i prowadzenia wyborów (w tym prowadzenia rejestru wyborców oraz sporządzania spisów wyborców). Jednocześnie w gestii Referatu Spraw Obywatelskich z uwagi na relatywnie niewielką liczbę mieszkańców

12Dz. U. z 2010 r., Nr 44, poz. 250.

13Dz. U z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

41

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Gminy Miejskiej Leżajsk powinny zostać kompetencje z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych. Rozwiązanie to uzasadnia m.in. wejście w życie z dniem 1 marca 2015 roku przepisów ustawy o dowodach osobistych¹⁴, ustawy o ewidencji ludności¹⁵ i ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁶.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na Samodzielne Stanowisko ds. Ochrony Informacji Niejawnych, powołane na mocy Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku z 2014 roku, w miejsce uprzednio funkcjonującego Stanowiska ds. Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego, Wojskowych, Ochrony Informacji Niejawnych.

Na skutek dokonanych zmian zakres zadań przypisanych do Samodzielnego Stanowiska ds. Ochrony Informacji Niejawnych został uszczuplony. Zabieg ten przeprowadzony został jednakże w sposób nie do końca poprawny. W zakresie zadań Stanowiska pozostawiono bowiem sprawy związane z rejestracją działalności gospodarczej, które w ramach reorganizacji struktur Urzędu Miejskiego powinny zostać przekazane do kompetencji Referatu Rozwoju Gospodarczego Miasta. Ponadto zgodnie ze schematem organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Leżajsku, Samodzielne Stanowisko ds. Ochrony Informacji Niejawnych nie było podporządkowane bezpośrednio Burmistrzowi Leżajska. Podlegało ono Burmistrzowi pośrednio, poprzez podporządkowanie organizacyjne Sekretarzowi Miasta. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że konieczne jest dokończenie rozpoczętego procesu porządkowania zadań przypisanych do Stanowiska ds. Ochrony Informacji Niejawnych, a jego finałem powinno być ograniczenie ich zakresu wyłącznie do zarządzania informacją niejawną z jednoczesnym, bezpośrednim podporządkowaniem Stanowiska gestii Burmistrza Leżajska.

Badanie dokumentów sugeruje ponadto, że zmiana polegająca na ustanowieniu Stanowiska ds. Ochrony Informacji Niejawnych w miejsce Stanowiska ds. Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego, Wojskowych, Ochrony Informacji Niejawnych nie była optymalną, także z punktu widzenia zadań przeniesionych do Referatu Spraw Obywatelskich (obrona cywilna, zarządzanie kryzysowe, etc.). W oparciu o analizę zakresu przeniesionych zadań wydaje się, że zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby utworzenie osobnego Stanowiska ds. Obrony Cywilnej skupiającego dotychczasowe zadania z zakresu obronności kraju, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Zadania te mają bowiem charakter komplementarny, a ich umiejscowienie w strukturze Referatu Spraw Obywatelskich nie odpowiada specyfice i profilowi jego działalności.

Referat Organizacyjny i Kadr powinien skupiać działania związane z obsługą organizacyjno-administracyjną struktur Urzędu Miejskiego w Leżajsku. Obecnie obsługę Burmistrza i Rady Miejskiej w Leżajsku prowadzi Samodzielne Stanowisko ds. Obsługi Organów Miasta, a częściowo również Referat Organizacyjny i Kadr (por. §23 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku). Z kolei sprawy administracyjno-

biurowe realizowane są przez Sekcję Obsługi (całego Urzędu). Zważywszy na rozmiary Urzędu i strukturę jego referatów należy zastanowić się nad konsolidacją jednostek i utworzeniu w ten sposób jednej komórki Urzędu wyspecjalizowanej w obsłudze administracyjno-biurowej zarówno pracowników Urzędu jak i Władz Miejskich (takie rozwiązanie sprawdza się w takich miastach jak: Lidzbark Warmiński, Siemiatycze, czy Radzyń Podlaski), przy jednoczesnym pozostawieniu w strukturze

14Ustawa z 6 sierpnia 2010 r., o dowodach osobistych, Dz. U. 2010 r., Nr 167 poz. 1131, z późn. zm.

15Ustawa z dnia 24 września 2010 r., o ewidencji ludności, Dz. U. 2010 r., Nr 217 poz. 1427, z późn. zm.

16Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r., Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz. U. 2014 r., poz. 1741.

42

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Urzędu Sekcji Obsługi realizującej na rzecz Urzędu działania o charakterze administracyjno-porządkowym i gospodarczym. Obecnie ww. zadania rozkładają się pomiędzy trzy komórki: Referat Organizacyjny i Kadry, Stanowisko ds. Obsługi Organów Miasta i wspomnianą Sekcją Obsługi. Takie rozwiązanie nie sprzyja przejrzystości rozdziału obowiązków, a przy tym implikuje wzajemne przenikanie się zadań i kompetencji do ich realizacji.

Badanie materiałów źródłowych zwraca także uwagę na konieczność rozważenia celowości utrzymywania w strukturze Urzędu Samodzielnego Stanowiska ds. Bezpieczeństwa i Higieny Pracy. W tym względzie za zasadne uznać należy rozważenie dwóch scenariuszy. Pierwszy z nich przewiduje etatyzację pracownika zatrudnionego obecnie na samodzielnym stanowisku ds. BHP w strukturze Sekcji Obsługi wraz z rozszerzeniem kompetencji o obsługę BHP nie tylko Urzędu, ale i jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk. Alternatywą jest outsourcing usług BHP. Za drugim rozwiązaniem przemawia Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego, zgodnie z którym osoba pracująca na Samodzielnym Stanowisku ds. BHP prowadzi okresowe kontrole warunków pracy nie samodzielnie, lecz przy udziale posiadającego stosowne uprawnienia inspektora BHP (por. §34 pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku). Wskazany argument podważa zasadność utrzymywania w strukturze Urzędu autonomicznego, wydzielonego organizacyjnie stanowiska ds. BHP.

Analiza materiału źródłowego zwróciła uwagę na zmniejszający się rokrocznie poziom nakładów na działanie Referatu Straży Miejskiej. Obiektywne powody niedofinansowania jego działalności realnie obniżają skuteczność realizacji przypisanych do Referatu zadań. Za konieczne uznać należy rozważenie argumentów „za” i „przeciwko” utrzymywaniu w strukturze Urzędu niedofinansowanego Referatu wobec możliwości dofinansowania Komendy Powiatowej Policji w Leżajsku i przejęcia do realizacji przez nią zadań obsługiwanych dotąd przez Straż Miejską. Proponowane rozwiązanie nie pozostaje bez precedensu. W Żorach Straż Miejska nie działa od 1999 roku, a od 2001 roku nie działa ona także w Trzebinii. Od roku 2008 Straż Miejska nie funkcjonuje w Chrzanowie oraz Stalowej Woli, a od 2013 także w Grajewie. Straż Miejską zlikwidowały także Świeradów Zdrój, Pionki, Strzegom, Iława, Łągowo, Łask, Szczyrk, Zakroczym, Libiąż i wiele innych miast w całym kraju. Propozycje likwidacji straży miejskich pojawiały się także wśród radnych w Krakowie, Szczecinie, Sosnowcu, Kętrzynie, Łęborku, Sieradzu, Stargardzie, Zgierzu, czy Zduńskiej Woli. Co ważne, w Polsce mamy też przykłady miast, w których nigdy straży miejskiej nie powołano. Takim miastem jest Bukowno (woj. małopolskie), w którym w zamian za finansowanie straży miejskiej, władze lokalne opłacają dodatkowe patrole Policji. Podobne patrole funkcjonują także w Chrzanowie. Mając na uwadze

powyższe przykłady, takie rozwiązanie proponuje się rozważyć również w odniesieniu do Referatu Straży Miejskiej w Leżajsku.

Zagadnieniem, które w okresie objętym analizą pozostawało bez jednoznacznego rozstrzygnięcia (nie wskazywał na nie Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Leżajsku, ani zakres czynności pracowniczych), pozostawały kwestie dotyczące części spraw finansowych związanych z wystawianiem faktur za zajęcia nieruchomości przeznaczone pod drogi i drogi wewnętrzne w celu wykonania robót budowlanych oraz umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej, kontrola dokonywania wpłat i ewentualna windykacja, a także prowadzenie spraw VAT. Działania te prowadziły dotychczas: Referat Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami oraz Sekcja Obsługi. Jednakże z uwagi na charakter wskazanych wyżej zadań i związaną z nimi konieczność posiadania wiedzy merytorycznej z zakresu finansów, zadania te powinny zostać przypisane realizacji Referatu Budżetu i Finansów Urzędu Miejskiego.

43

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Przedstawione wyżej zestawienie dowodzi, że w strukturze Urzędu podział zadań publicznych nie wiązał się z przypisaniem ich tylko do jednego „właściciela”. Relatywnie częste było dzielenie ich między dwóch i więcej właścicieli. Rozwiązanie takie oznacza z kolei nie tylko mniejszą przejrzystość organizacyjną, lecz również rozmycie odpowiedzialności za realizację zadań publicznych. Wyraźnie podkreśla to tabela 9, wskazująca na kategorie zadań za których realizację odpowiadał więcej aniżeli jeden właściciel. W oparciu o zamieszczoną ilustrację należy stwierdzić, że zdecydowanie najbardziej rozproszonymi w strukturze Urzędu Miejskiego w Leżajsku zadaniami były zagospodarowanie przestrzenne, uwzględnione w różnym zakresie w działalności trzech komórek organizacyjnych Urzędu i obsługa mieszkańców prowadzona także przez trzy komórki organizacyjne. Natomiast w odniesieniu do pięciu kategorii rodzajowych zadań publicznych wykazano skupienie ich realizacji w kompetencji dwóch komórek organizacyjnych Urzędu.

Tabele 8 oraz 9 przedstawiają pokrycie kompetencji do realizacji określonych zadań publicznych przez komórki Urzędu oraz jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Leżajsk. Badanie dokumentacji źródłowej wykazało również istnienie obszarów aktywności Gminy Miejskiej Leżajsk bez wyraźnego przypisania do „właściciela” zadania, ewentualnie nieprecyzyjnie uregulowany status ich realizacji. Zagadnienia te wskazują z kolei na trzeci z celów niniejszej części ekspertyzy.

Tabela 10. Obszary aktywności Gminy Miejskiej Leżajsk pozostające bez jednoznacznego przypisania do „właściciela” zadania

Obszary właściwości Gminy Miejskiej Leżajsk przez przypisania do „właściciela”
Aktualny wykonawca zadania

zadania

1

Koordinacja spraw dotyczących prowadzenia i rozliczania zadań związanych z prowadzeniem cmentarza

Brak

miejskiego

2

Udzielanie dotacji z budżetu Miasta na rzecz innych podmiotów

Właściwe merytorycznie komórki Urzędu

Miejskiego w Leżajsku

3

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z PZP

Brak

4

Koordinacja działań w zakresie utrzymania porządku i czystości w Gminie Miejskiej Leżajsk

Brak

5

Obsługa podmiotów gospodarczych w zakresie współpracy na rzecz rozwoju gospodarczego Gminy Miejskiej

Brak

Leżajsk (w tym tworzenia rozwiązań wspierających przedsiębiorczość)

6

Przypisanie spraw związanych z planowaniem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego Gminy Miejskiej

Brak

Leżajsk

7

Gospodarka energetyczna w Gminie Miejskiej Leżajsk

Referat Rozwoju Gospodarczego

8

Nadzorowanie realizacji planu rozwoju sieci w Gminie Miejskiej Leżajsk

Referat Rozwoju Gospodarczego

9

Prace przy taryfach za wodę i ścieki

Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami

Komunalnymi i/lub Referat Rozwoju Gospodarczego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz wyników badań ankietowych pracowników Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk.

Zadaniem publicznym, którego realizacja opisana została w sposób niewystarczająco precyzyjny było prowadzenie cmentarza miejskiego zarządzanego przez Miejski Zakład Komunalny Sp. z

o.o..W odniesieniu do tego zadania nie funkcjonują precyzyjnie dookreślone zasady jego realizacji oraz rozliczania. Inwentaryzacja dokumentacji dostarczonej przez Urząd Miejski w

Leżajsku nie wykazała, aby zasady wykonania tego zadania zostały spisane w formie umowy, na wzór zadań uregulowanych począwszy od 2015 roku umowami dotyczącymi zarządzania przez Spółkę mieniem komunalnym. Badanie dokumentacji wykazało, że brak jest dokumentów określających zasady przepływu środków pieniężnych między budżetem Gminy Miejskiej Leżajsk, a Spółką. Zagadnienie to dotyczy kosztów Gminy Miejskiej Leżajsk stanowiących wynagrodzenie dla

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Spółki za zarządzanie cmentarzem miejskim oraz przychodów MZK Sp. z o.o., stanowiących podstawę odstąpienia od kompensaty kosztów - pozyskiwanymi poza budżetem przychodami ze sprzedaży usług.

Zadaniem publicznym pozostającym bez „właściciela” w strukturze Urzędu Miejskiego w Leżajsku było także udzielanie dotacji z budżetu na rzecz innych podmiotów. W strukturze organizacyjnej Urzędu zadania z zakresu udzielania dotacji celowych z budżetu na rzecz innych podmiotów (z przeznaczeniem na zadania bieżące, a także pomoc finansową o charakterze majątkowym), poczynwszy od momentu ujęcia dotacji w budżecie, poprzez zawieranie umowy, realizację umowy i jej rozliczanie (dokonywanie wszystkich czynności stanowiących merytoryczną stronę wydatkowania w tej formie środków publicznych), nie jest przypisane zakresem czynności żadnemu pracownikowi Urzędu Miejskiego w Leżajsku. Z uwagi na specyfikę zadania i jego bezpośrednie przełożenie dla budżetu kompetencję w tym zakresie powinien posiadać Referat Budżetu i Finansów. Jako jedyny „właściciel” zadania, Referat sprawowałby w ten sposób pieczę nad organizacją i realizacją ww. zadań zapewniając ich koordynację księgowo-finansową pozostając jednocześnie w kooperacji z komórką Urzędu odpowiadającą od strony merytorycznej za obszar objęty dotacją.

Analiza dokumentacji wykazała, że w strukturze Urzędu Miejskiego w Leżajsku realizacja zadań z zakresu Prawa Zamówień Publicznych z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym czynności włącznie z ponoszeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie została przypisana żadnemu pracownikowi. Kompetencja ta w chwili obecnej rozkłada się pomiędzy wyodrębnioną w strukturach Urzędu Miejskiego w Leżajsku Sekcją Funduszy i Dotacji Zewnętrznych oraz Zamówień Publicznych, a Referat Budżetu i Finansów. Co istotne zadanie to rozkłada się pomiędzy obie powołane komórki Urzędu Miejskiego w Leżajsku w sposób nieformalny. Pozostaje ono bez formalnego przypisania gestii jednej z nich. Mając na uwadze powyższe, za celowe uznać należy przekazanie przez Władze Miejskie odpowiedzialności za realizację ww. zadań w formalny sposób na rzecz jednej z powołanych komórek wraz ze wskazaniem pracownika ponoszącego odpowiedzialność za ich wykonawstwo. U podstaw takiej propozycji leżą zapisy uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw przewidujące dyscyplinowanie kierowników jednostek SFP do dopełnienia obowiązków w zakresie ustanawiania procedur pozwalających ustalić zakres obowiązków pracowników jednostek SFP i ich upoważnień do dokonywania czynności związanych z zamówieniami publicznymi¹⁷. Zważywszy na stosowane w tym względzie rozwiązania odpowiedzialność ta powinna zostać przypisana pracownikowi Sekcji Funduszy i Dotacji Zewnętrznych oraz Zamówień Publicznych. Analogiczne rozwiązania w tym zakresie funkcjonują m.in. w: Sandomierzu, Krynicy Zdrój, Ustrzykach Dolnych, Pilźnie, a także w większych jednostkach miejskich takich jak Tarnobrzeg).

Kolejnym zadaniem cechującym się rozproszeniem kompetencyjnym było utrzymanie czystości w Gminie Miejskiej Leżajsk. Zadania z tego zakresu realizują m.in. Samodzielne Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi (§36 pkt. 2 d, utrzymanie porządku i czystości w Mieście), Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta (§26 ust. 1

¹⁷ Stanowisko takie wynika również z Uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 4465), LexPolonica, s. 1.

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

pkt. 12 i 13, utrzymanie czystości i porządku na drogach i placach w Mieście), a także Miejski Zakład Komunalny Sp. z o.o. Tymczasem jak wykazują analizy materiału ankietowego zadanie związane z utrzymaniem porządku w Mieście, nie jest realizowane w pełnym zakresie. Za przykład posłużyć może utrzymanie terenów zielonych na nieruchomościach miejskich zlokalizowanych poza centrum Miasta w sąsiedztwie dróg gminnych i wewnętrznych. Są to nieruchomości o znacznej powierzchni. W opinii Referatu Rozwoju Gospodarczego nieruchomości te nie stanowią zieleni miejskiej przez co ich utrzymanie nie pozostaje w zakresie obowiązków Referatu. Tymczasem zadanie to wiąże się z kosztami, które należy odpowiednio zabezpieczyć i wyraźnie przypisać do zadań, a przy tym wskazać na „właściciela” zadania. W tym momencie jest nim Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta. Niemniej jednak zgodnie ze wskazaną propozycją dotyczącą wyodrębnienia referatu prowadzącego sprawy infrastrukturalne, należałoby w zakresie przypisanych do niego zadań umiejscowić także utrzymanie zieleni miejskiej.

Wśród zadań publicznych pozostających bez przypisania kompetencyjnego wskazano na obsługę podmiotów gospodarczych w zakresie współpracy na rzecz tworzenia warunków dla rozwoju gospodarczego Gminy Miejskiej Leżajsk, w tym wspierania przedsiębiorczości. Tymczasem pomimo, iż działalność ta jest zdecydowanie najbliższa zakresowi zadań przypisanych Referatowi Rozwoju Gospodarczego Miasta nie jest ona formalnie przypisana do niego treścią Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku. Fakt ten z kolei powoduje brak w strukturze wewnętrznej Urzędu formalnego „właściciela” dla tego zadania. Ponadto, analiza zakresu zadań przypisanych do komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Leżajsku, a także zakresów czynności wykazała brak czytelnego przypisania spraw związanych z planowaniem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego Miasta. Zadania z tego zakresu powinny zostać przypisane do Referatu Rozwoju Gospodarczego Miasta. Tymczasem §26 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku o tym nie wspomina, przez co nie wskazuje on „właściciela” dla tego zadania z poziomu samego Regulaminu. Kwestionowaniu nie podlega tutaj fakt przypisania komórkom Urzędu właściwych branżowo opracowań (np. planów zagospodarowania przestrzennego – Architektowi Miejskiemu, czy też planów środowiskowych

– Samodzielnemu Stanowisku ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska i Gospodarki

Opadami Komunalnymi). Problemem jest brak formalnego koordynatora ze strony Urzędu dla działań rozwojowych łączących aktywności wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu i towarzyszących im właściwości. W rezultacie w Urzędzie Gminy Miejskiej Leżajsk nie ma zestawu planów inwestycyjnych, które uwzględniałyby pożądane priorytety rozwojowe, porządkowały oraz aktualizowały niezbędną dla ich uruchomienia dokumentację, czy też kreowałyby plany rozwojowe w oparciu o realne, zdiagnozowane potrzeby Miasta.

Sprawami wymagającymi jednoznacznego opisanie w strukturze Urzędu Miejskiego w Leżajsku są również tematy związane z gospodarką energetyczną. Obecnie bez wskazania na „właściciela” zadania pozostają sprawy związane z przygotowaniem założeń do planu rozwoju sieci, gospodarka energetyczna w obiektach należących do Gminy Miejskiej Leżajsk, jak również ocena efektywności energetycznej budynków. W następstwie powyższego - realizacją zadań z tego zakresu zajmuje się Referat Rozwoju Gospodarczego, pomimo braku ich przypisania do Referatu treścią Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku. Odwołując się do propozycji wydzielenia w strukturze Urzędu oddzielnego referatu zajmującego się infrastrukturą Gminy Miejskiej Leżajsk, należy rozważyć przypisanie jego kompetencji ww. zadań. Przemawia

za tym ich komplementarność wobec zadań infrastrukturalnych. Zaproponowane rozwiązanie umożliwia zredukowanie rozproszenia kompetencyjnego w obrębie struktur Urzędu, a jedno-

46

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

cześniej porządkuje jego zadania od początku do końca przypisując je jednej komórce Urzędu Miejskiego w Leżajsku, tzn. jednemu „właścicielowi”.

Bez wskazania na koordynatora ze strony Urzędu Miejskiego w Leżajsku pozostają także sprawy dotyczące takich zadań publicznych jak: nadzorowanie realizacji planu rozwoju sieci uchwalonego przez Radę Miejską w Leżajsku a wykonywanego przez Miejski Zakład Komunalny Sp. z o.o., a także prace przy taryfach za wodę i ścieki. Zadanie to ma charakter nakładający na siebie kompetencję kilku komórek Urzędu Miejskiego, a także Miejskiego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. Tymczasem pomimo swojej złożoności zadanie to pozostawało bez jednoznacznego wskazania na koordynatora. W rezultacie jego realizacją zajmowało się Samodzielne Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi (któremu Regulamin Organizacyjny nie przypisywał polityki taryfowej), a niekiedy również Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta do którego także dekretowano to zadanie.

Odnosząc się do wymienionych wyżej zadań pozostających bez jednoznacznej koordynacji, należy wskazać, że najlepszym rozwiązaniem w zakresie nadzorowania planu rozwoju sieci, byłoby przypisanie jego realizacji zalecanemu do utworzenia referatowi prowadzącemu zadania infrastrukturalne. Z kolei zważywszy na zapisy Regulaminu Organizacyjnego, zadania z zakresu polityki taryfowej powinny zostać przypisane właściwości Samodzielnego Stanowiska ds. Gospodarki Wodnej z jednoczesnym rozszerzeniem i uzupełnieniem jego zadań o kompetencje powiązane, lecz formalnie do niego nie przypisane. Według Regulaminu Organizacyjnego Stanowisko odpowiada za gospodarkę wodną, ale nie odpowiada już za gospodarkę ściekową. Tymczasem na właściwości w tym zakresie wskazują w ankiecie osoby reprezentujące to stanowisko. Regulamin Organizacyjny nie jest w tym względzie precyzyjny, gdyż nie ujmuje on w sposób enumeratywny rozdziału zadań publicznych pomiędzy struktury Urzędu.

Analiza struktur Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk wykazała również obszary możliwych usprawnień w realizacji zadań przypisanych do danej komórki/jednostki organizacyjnej. Powszechnie wskazywanym problemem w działalności komórek Urzędu były niedomagania systemu informatycznego, w tym brak programów wspomagających realizację zadań merytorycznych. Problem ten podnosiły m.in.:

- Referat Budżetu i Finansów (w zakresie programów księgowych),
- Referat Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami (w zakresie programu obsługi rejestru nieruchomości i rejestru pomocnicze),
- Sekcja Obsługi (w zakresie zsynchronizowania systemu fakturowania z programem WIP+),
- Architekt Miejski (w zakresie rozbudowy Systemu Informacji Przestrzennej Miasta Leżajsk),
- Samodzielne Stanowisko ds. Informatycznej Obsługi Urzędu (wskazujące na celowość wdrożenia

elektronicznego obiegu dokumentów, wspólnego elektronicznego kalendarza oraz wewnętrznego portalu Urzędu – Intranetu).

Wśród możliwych do wdrożenia usprawnień procesowych w działalności Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk wykraczających poza aspekty informatyczne, zgłoszonych przez pracowników znalazły się m.in.:

1) wykonanie „audytu” zakresu zadań przypisanych do komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostek organizacyjnych Gminy w połączeniu z rewizją zakresów czynności pracowniczych (Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta);

47

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

2)

rozbudowa archiwum dla potrzeb przyjmowania i przechowywania istniejącej

i nowotworzonej dokumentacji archiwalnej, a także poprawa warunków lokalowych

(Architekt Miejski);

3) wyznaczenie osoby koordynującej i nadzorującej udzielanie zamówień publicznych, których wartość szacunkowa bez VAT nie przekracza progu określonego ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r., Prawo zamówień publicznych¹⁸ (Architekt Miejski);

4) zmiana sposobu zorganizowania zadań z zakresu pomocy społecznej obejmująca wyodrębnienie w strukturze Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej MOPS: działu pomocy środowiskowej, działu świadczeń i działu księgowo-administracyjnego (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej);

5) dywersyfikacja zadań w strukturze MOPS polegająca na przeniesieniu części zadań z kierownika na podległe mu struktury, zapewniająca lepszą koordynację zadań Ośrodka, a przez to poprawę zarządzania sprawami z zakresu polityki społecznej (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej);

6) przypisanie jednostce w strukturach Urzędu kompetencji z zakresu kreowania programów rozwoju gospodarczego Miasta m.in. poprzez współpracę z władzami powiatu leżajskiego, Urzędem Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego i Specjalną Strefą Ekonomiczną Rzeszów-Dworzysko (Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji);

7) wzmocnienie współpracy między jednostkami budżetowymi Miasta, a Sekcją Funduszy i Dotacji Zewnętrznych oraz Zamówień Publicznych w zakresie poszukiwania i aplikowania o zewnętrzne źródła finansowania z przeznaczeniem na modernizację infrastruktury jednostek oraz ich rozwój (Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji).

Jak wykazały badania, problemem w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Leżajsku były nieaktualne zapisy Regulaminu Organizacyjnego Urzędu i wynikające z niego zakresy czynności pracowniczych, które nie pokrywały się z zakresem realnie wykonywanych zadań.

Na podstawie przedstawionych analiz oraz zaprezentowanych wyników badań uwagę zwracają następujące, podane niżej aspekty wykonawstwa przypisanych Miastu zadań publicznych.

1. Zgodnie z tabelą 11, sytuacje w których podnoszono nieaktualność Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku dotyczyły w głównej mierze tych jednostek, których zakres obowiązków zwiększył się. Fakt ten pozwala sądzić, że opracowany w 2014 roku Regulamin nie został przygotowany w sposób oddający rzeczywiste wykonawstwo zadań publicznych i praktykę rozdziału zadań w obrębie struktur Urzędu. Mimo, że obecny Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Leżajsku wszedł w życie z dniem 1 marca 2014 roku, po roku obowiązywania już siedem z 17 komórek organizacyjnych Urzędu podniosło jego nieaktualność i nieadekwatność zakresów czynności pracowniczych do rzeczywistego zakresu wykonywanych zadań.

2. Badanie struktury Urzędu zwraca uwagę na dużą (jak na warunki Gminy Miejskiej Leżajsk), liczbę samodzielnych stanowisk pracy. W Urzędzie Miejskim w Leżajsku, według stanu na 31 grudnia 2014 roku działało siedem samodzielnych stanowisk pracy, siedem referatów oraz trzy sekcje. Zaprezentowana struktura skutkuje nieczytelnym podziałem kompetencji do realizacji zadań objawiającym się ząbaniem obowiązków, bądź brakiem jednego właściciela zadania. Tym samym duża liczba samodzielnych stanowisk pracy nie przekłada się na czytelny rozdział zadań w obrębie struktur Urzędu.

18Dz. U. z 2013 r., Nr 0 poz. 907, z późn. zm.

48

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

3. Mając na uwadze ustalenia z punktów 1 oraz 2 należy podkreślić, że za niezbędne uznać należy przeprowadzenie modyfikacji struktur Urzędu m.in. poprzez: likwidację części samodzielnych stanowisk (np. Samodzielne Stanowisko ds. BHP), przekształcenie części spośród nich w większe komórki organizacyjne na przykład biura (np. Stanowisko

Architekta Miejskiego), połączenie zadaniowe funkcjonujących dotychczas autonomicznie struktur (np. Stanowisko ds. Obsługi Organów Miasta oraz Referat Organizacyjny i Kadr), z jednoczesnym uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej, a także przejrzystości rozpisania odpowiedzialności za realizację zadań publicznych.

Tabela 11. Stanowisko badanych jednostek na temat aktualności Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz zakresów czynności pracowników Urzędu

Komórki organizacyjne Urzędu / jednostki organizacyjne Miasta

Aktualne1

Nieaktualne1

Lp

(w ujęciu Regulaminu Organizacyjnego z roku 2011 i roku 2014)

2011

2014

2011

2014

1

Referat Budżetu i Finansów + Sekcja Podatków i Opłat

12+6

13+6

2

Referat Organizacyjny i Kadr

19

19

3

Referat Spraw Obywatelskich

4

20

4

Referat Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami

14

14

5

Referat Rozwoju Gospodarczego + Sekcja Funduszy i Dotacji Zewnętrz. (...)

15+3
15+2

6
Referat Urzędu Stanu Cywilnego
9
9

7
Referat Straż Miejska
9
9

8
Sekcja Obsługi2

25
10

9
Stanowisko ds. Bezpieczeństwa i Higieny Pracy2

15

10
Stanowisko: Architekt Miejski

11
11

11
Stanowisko ds. Obsługi Organów Miasta
9

9

12

Stanowisko ds. Promocji, Sportu i Rekreacji

12

12

13

Stanowisko ds. Ochrony Informacji Niejawnych³

4

2

14

Stanowisko ds. Obsługi Informatycznej Urzędu

11

11

15

Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska (...)

5

5

16

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej

17

Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Przedszkoli

18

Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji

19

Miejskie Centrum Kultury – Dom Kultury

20

Miejski Zakład Komunalny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością

1Podane pod nagłówkami cyfry oznaczają liczbę obszarów zadaniowych realizowanych przez jednostkę organizacyjną.

2Stanowisko ds. BHP zostało wydzielone ze struktur Referatu Obsługi na podstawie zmian Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku z 2014 r. W efekcie wydzielenia Stanowiska ds. BHP, Referat Obsługi uległ przekształceniu w Sekcję Obsługi.

3Według Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku z roku 2011 było to Stanowisko ds. Obrony Cywilnej i Zarządzania

Kryzysowego, Wojskowych, Ochrony Informacji Niejawnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych pracowników UML oraz jednostek organizacyjnych Gminy GML

3.3. Organizacja struktur Urzędu Miasta

Badanie struktury organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Leżajsku bazować będzie na jego kształcie obowiązującym według stanu na 31 grudnia 2014 roku, tj. według stanu na koniec

49

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

ostatniego roku badanego czasokresu. Poczynione w treści niniejszego rozdziału ustalenia analityczne stanowią rezultat prac z materiałem źródłowym jaki dla niniejszych badań stanowiły dokumenty wewnętrzne Urzędu regulujące jego strukturę. Analiza dokumentacji stanowiła pierwszy, podstawowy etap prac diagnostycznych nad organizacją Urzędu Miejskiego w Leżajsku. Równoległe do badań materiału dokumentacyjnego przeprowadzono badanie ankietowe wykorzystujące opracowany w tym celu kwestionariusz wypełniany przez kierownictwo Urzędu oraz kwestionariusze pomocnicze wypełniane przez poszczególne komórki Urzędu Miejskiego w Leżajsku.

Obowiązująca na koniec 2014 roku struktura organizacyjna Urzędu Miasta Leżajska uregulowana została zarządzeniem Nr 434/2014 Burmistrza Leżajska z dnia 24 lutego 2014 r., w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku¹⁹ na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym²⁰. Powołane zarządzenie stanowi efekt zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Leżajsku jakie nastąpiły w stosunku do 2011 roku, tj. roku w którym uchwalono poprzednio obowiązujący Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego²¹. Według Regulaminu Organizacyjnego z roku 2011 podstawową jednostką Urzędu był referat, który tworzyło co najmniej trzech pracowników Urzędu (wyjątek stanowił Urząd Stanu Cywilnego, w którym zatrudnionych było dwóch pracowników). Z kolei w referatach liczących powyżej pięciu pracowników tworzone sekcje podległe kierownikowi referatu. Tym samym oceniana struktura Urzędu uwzględnia podział na referaty, wyodrębnione w ich ramach sekcje, a także samodzielne stanowiska pracy. Analogiczne rozwiązanie dotyczące struktury komórek organizacyjnych Urzędu (referat, sekcja, samodzielne stanowisko), powielono w treści Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku z 2014 roku.

Oceniając kształt aktualnie funkcjonującej struktury organizacyjnej Urzędu należy prześledzić zmiany jakie nastąpiły w jej kształcie począwszy od 2011 roku (tj. roku początkowego analizy). Według Regulaminu Organizacyjnego z 2011 roku, strukturę Urzędu (obok jego kierownictwa), tworzyło 8 referatów w ramach których funkcjonowały 2 sekcje, a także 7 samodzielnych stanowisk pracy (jedno oraz dwuosobowych). Zgodnie ze schematem organizacyjnym Burmistrzowi Miasta podlegali: Redaktor Naczelny Biuletynu Miejskiego, wszyscy kierownicy jednostek organizacyjnych Miasta, a także niewymienieni treścią §7 Regulaminu Organizacyjnego Pełnomocnik ds. Oświaty oraz Radca Prawny. Skarbnikowi podporządkowany był Referat Budżetu i Finansów wraz z Sekcją Podatków i Opłat. Sekretarzowi Urzędu podlegało 5 referatów, wśród których znalazły się Referat Spraw Obywatelskich, Referat Urząd Stanu Cywilnego (USC), Referat Organizacyjny i Kadr, Referat Obsługi, Referat Straż Miejska oraz jedno samodzielne stanowisko pracy (tj. Stanowisko ds. Obsługi Organów Miasta). Finalnie w podległości organizacyjnej wobec Zastępcy Burmistrza pozostawały 2 referaty oraz 5 samodzielnych stanowisk pracy. Wśród podlegających Zastępcy Burmistrza komórek Urzędu znalazły się Referat Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami oraz Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta wraz z Sekcją Funduszy i Dotacji Zewnętrznych oraz Zamówień Publicznych. Natomiast pozostającymi w podległości organizacyjnej wobec Zastępcy Burmistrza samodzielnymi stanowiskami pracy były: Stanowisko ds. Promocji, Sportu i Rekreacji,

19 Zarządzenie Burmistrza Leżajska z dnia 24 lutego 2014 r., w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, Nr 434/2014.

20 Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

21 Zarządzenie Burmistrza Leżajska z dnia 27 kwietnia 2011 r., w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, Nr 51/2011.

50

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Stanowisko ds. Obsługi Informatycznej Urzędu, Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska, Stanowisko ds. Obrony Cywilnej, Zarządzania Kryzysowego, Wojskowych, Ochrony Informacji Niejawnych, a finalnie również Stanowisko ds. Architekt Miejski.

W roku 2012 wydano zarządzenie Nr 173/12 Burmistrza Leżajska z dnia 18 kwietnia 2012 r., w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym²². Zgodnie z jego treścią, Referat Obsługi zastąpiono Sekcją Obsługi i utworzono samodzielne Stanowisko ds. BHP. Nowoutworzonej Sekcji Obsługi przyporządkowano (obok zadań, które realizował dotychczas Referat Obsługi), m.in. obsługę biurową pracowników Urzędu.

W roku 2013 wydano kolejne zarządzenie zmieniające Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Leżajsku. Zgodnie z treścią zmian wprowadzonych zarządzeniem Nr 279/13 Burmistrza Leżajska z dnia 4 marca 2013 r., w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, likwidacji poddane zostało Samodzielne stanowisko pracy Redaktora Naczelnego Biuletynu Miejskiego, a Samodzielne stanowisko pracy ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska zmieniło swoją nazwę na Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej, Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi. Jednocześnie do Stanowiska ds. Gospodarki Wodnej (obok dotychczasowych obowiązków), przypisano prowadzenie spraw związanych z gospodarką odpadami komunalnymi wynikającymi z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³ oraz związanych z nimi uchwał Rady Miejskiej w Leżajsku.

W efekcie zmian wprowadzonych w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Leżajsku w roku 2014 wydano zarządzenie Nr 434/2014 Burmistrza Leżajska z dnia 24 lutego 2014 r., które uchyliło poprzednio obowiązujące zarządzenie Nr 51/2011 Burmistrza Leżajska z dnia 27 kwietnia 2011 r., w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, zmieniane kolejno zarządzaniem Nr 173/12 Burmistrza Leżajska z dnia 18 kwietnia 2012 r., w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, a następnie zarządzeniem Nr 279/13 Burmistrza Leżajska z dnia 4 marca 2013 r., w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku. Tym samym struktura Urzędu, począwszy od roku 2011 (tj. pierwszego roku badanego okresu), podlegała rokrocznie zmianom, których finałem było przyjęcie całkowicie nowego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku.

Według Regulaminu Organizacyjnego z 2014 roku, strukturę Urzędu (obok jego kierownictwa), tworzyło siedem referatów w ramach których funkcjonowały trzy sekcje, a także siedem samodzielnych stanowisk pracy (jedno oraz dwuosobowych). Zgodnie ze schematem organizacyjnym Burmistrzowi Miasta podlegali wszyscy kierownicy jednostek organizacyjnych Miasta, a także niewymienieni treścią §7 Regulaminu Organizacyjnego: Redaktor Naczelny Biuletynu Miejskiego, Pełnomocnik ds. Oświaty oraz Radca Prawny. Skarbnikowi niezmiennie podporządkowany został jedynie Referat Budżetu i Finansów wraz z Sekcją Podatków i Opłat. Sekretarzowi Urzędu podlegały cztery referaty, wśród których znalazły się Referat Spraw

Obywatelskich, Referat Urząd Stanu Cywilnego (USC), Referat Organizacyjny i Kadr, a także Referat Straż Miejska. W podległości Sekretarza pozostawały również trzy samodzielne

22Dz. U. z 2013 r., Nr 0 poz. 594 z późn. zm.

23Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 września 2013 r., w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2013 r., poz. 1399, z późn. zm.

51

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

stanowiska pracy (Stanowisko ds. Obsługi Organów Miasta, Stanowisko ds. Ochrony Informacji Niejawnych i Stanowisko ds. BHP), oraz jedna sekcja (tj. Sekcja Obsługi).

W podległości organizacyjnej wobec Zastępcy Burmistrza pozostawały 2 referaty, 1 sekcja oraz cztery samodzielne stanowiska pracy. Wśród podlegających Zastępcy Burmistrza komórek Urzędu znalazły się Referat Mienia Komunalnego i Gospodarki Gruntami oraz Referat Rozwoju Gospodarczego Miasta wraz z Sekcją Funduszy i Dotacji Zewnętrznych oraz Zamówień Publicznych. Natomiast pozostającymi w podległości organizacyjnej wobec Zastępcy Burmistrza samodzielnymi stanowiskami pracy były: Stanowisko ds. Promocji, Sportu i Rekreacji, Stanowisko ds. Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi, a także Stanowisko ds. Architekt Miejski oraz Stanowisko ds. Obsługi Informatycznej Urzędu.

Przedstawiony wyżej, pierwszy etap badań nad strukturą organizacyjną Urzędu Miejskiego w Leżajsku miał charakter diagnostyczny i bazował na dokumentacji źródłowej. W drugim etapie do badań wykorzystano opracowany do tego celu kwestionariusz ankietowy. Przygotowane narzędzie pozwoliło ustalić poziom rozwoju instytucjonalnego badanego Urzędu m.in. za sprawą odniesienia wyników diagnozy z pierwszego etapu badania do modelowego poziomu rozwoju instytucjonalnego urzędu. Opracowany kwestionariusz obejmował trzy wymiary dotyczące organizacji i funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Leżajsku:

1) podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności – w ramach tego wymiaru badaniu poddano strukturę organizacyjno-formalną (organizację statyczną), rozumianą jako układ wzajemnie powiązanych komórek organizacyjnych w Urzędzie, z uwzględnieniem takich aspektów, jak:

– podział uprawnień decyzyjnych między Radę Miejską i Burmistrza Miasta oraz kierowników jednostek organizacyjnych Urzędu,

– podział zadań i odpowiedzialności za rezultaty ich realizacji pomiędzy komórki organizacyjne Urzędu,

2) zarządzanie procesami w strukturze organizacyjnej Urzędu – w ramach tego wymiaru badaniu poddano procedury administracyjno-biurowe (tzw. organizacja dynamiczna), niezbędne do prawidłowej realizacji zadań Urzędu, z uwzględnieniem:

– realizowanych procesów (sekwencje działań i zakresy współpracy),

– wykorzystania systemów informatycznych do realizacji procesów,

3) efektywność komunikacji wewnętrznej – w ramach tego wymiaru badania poddano komunikację wewnętrzną w Urzędzie, tj. niezbędne przepływy informacyjno-decyzyjne, pozwalające na realizację procedur i ich sprawną koordynację, z uwzględnieniem:

– komunikacji poziomej, tj. przepływu informacji między komórkami realizującymi zadania,

– komunikacji pionowej, tj. przepływu informacji niezbędnej do wzajemnego zaspokojenia potrzeb informacyjnych kierowników (decydentów) i wykonawców (urzędników na niższych szczeblach).

Zestawienie wyników przeprowadzonych badań dokumentują tabele nr 12, 13 i 14, przedstawiające stadia rozwoju instytucjonalnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku na tle modelowego poziomu rozwoju instytucjonalnego urzędu.

Pierwszym z badanych wymiarów był podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności w strukturze Urzędu (por. tabela 12). Jak wykazały analizy poświęcone zarządzaniu realizacją

52

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

zadań publicznych – wykazywał on niedoskonałości, które zadecydowały o zaklasyfikowaniu Urzędu Miejskiego w Leżajsku jedynie do trzeciego stadium rozwoju oznaczającego zidentyfikowane i przypisane szczegółowe zakresy uprawnień decyzyjnych do Burmistrza i kierowników jednostek organizacyjnych stanowiące podstawę podejmowanych przez nich działań. Jednocześnie jednak trzecie stadium rozwoju sugeruje, że nie zostały zidentyfikowane wszystkie zadania realizowane przez Urząd. Jedynie dla części z nich wskazano stanowiska, które są rozliczane z rezultatów realizacji zadań publicznych, co z kolei przekłada się na nieprecyzyjne zapisy regulacji wewnętrznych.

Tabela 12. Poziom rozwoju instytucjonalnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku w ramach kryterium „Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności”

Nazwa wymiaru organizacyjnego

Stadium

Stadium

Stadium

Stadium

Stadium

(1)*

(2)

(3)

(4)

(5) **

Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego urzędu w ramach kryterium „Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności”

Zostały zidentyfikowane oraz przypisane szczegółowe zakresy uprawnień decyzyjnych radzie i burmistrzowi oraz kierownikom. Zostały zidentyfikowane wszystkie zadania realizowane przez urząd. Dla każdego zadania zostały wskazane stanowiska, które są rozliczane za rezultaty realizacji zadań oraz stanowiska, które są odpowiedzialne za ich wykonawstwo. Prowadzi się monitoring oraz ocenę urzędu pod kątem poszukiwania nakładania się kompetencji oraz „odkrywania zadań”, dla których nie została przypisana odpowiedzialność. Wnioski z monitoringu są wykorzystywane w celu aktualizowania zakresów kompetencji oraz przypisywania odpowiedzialności za „odkryte zadania”²⁴.

*Stadium 1 oznacza najniższy poziom rozwoju instytucjonalnego i stanowi, że w Urzędzie nie stosuje się instrumentów zarządzania lub stosuje się je w minimalnym wymiarze.

**Stadium 5 oznacza najwyższy poziom rozwoju instytucjonalnego i stanowi, że w Urzędzie osiągnięto najwyższy poziom rozwoju, a w tym

momencie ma w nim miejsce głównie stosowanie procedur doskonalenia i aktualizacji instrumentów zarządzania, wymaganych dla danego kryterium zarządzania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych pracowników Urzędu Miejskiego w Leżajsku.

Przeprowadzone badania potwierdziły ustalenia dokumentacyjne sugerujące, że w Urzędzie Miejskim w Leżajsku nie zostały sformułowane zasady monitorowania i oceny Urzędu pod kątem poszukiwania nakładania się kompetencji oraz identyfikacji zadań, dla których nie zostali określani urzędnicy odpowiedzialni za: podejmowanie decyzji, ich realizację oraz związane z nią rezultaty. Zasady te nie zostały także przyjęte w formie regulacji wewnętrznej (nie znajdują one bowiem potwierdzenia w zarządzeniach). Poprawności tego stwierdzenia dowodzą braki dokumentów ewaluacyjnych potwierdzających prowadzenie ww. działań (np. raporty zespołów prowadzących audyt organizacyjny potwierdzające przyporządkowanie do każdego z zadań stanowisk rozliczanych za ich rezultaty oraz odpowiedzialnych za ich realizację). Finalnie w Urzędzie Miejskim w Leżajsku nie zostały sformułowane i przyjęte w formie regulacji wewnętrznej (np. zarządzeń wewnętrznych), zasady aktualizacji zakresów kompetencji oraz przyporządkowywania odpowiedzialności za odkryte zadania.

Tabela 13 przedstawia drugi z badanych wymiarów rozwoju instytucjonalnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku. Jest nim zarządzanie procesami w obrębie struktury organizacyjnej Urzędu. Badane kryterium dowiodło, że pod względem instytucjonalnym Urząd Miejski w Leżajsku znajduje się w drugim stadium rozwoju. Trzeba w tym miejscu wskazać, że stadium

24Wzorcowy poziom rozwoju instytucjonalnego urzędu opracowano w oparciu o definicję autorów: M. Zawicki, S. Mazur (red.), Analiza instytucjonalna urzędu gminy, Wydanie II Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie 2003.

53

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

pierwsze jest osiągalne przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego, gdyż oznacza ono literalne zastosowanie się do zasad wynikających z obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego przepisów. W efekcie, drugie stadium rozwoju nie może być traktowane jako docelowe przez jednostkę samorządu terytorialnego. Sugeruje ono natomiast jak duży dystans dzieli Urząd Miejski w Leżajsku od wzorcowych pod tym względem jednostek samorządu terytorialnego w kraju.

Tabela 13. Poziom rozwoju instytucjonalnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku w ramach kryterium „Zarządzanie procesami w strukturze organizacyjnej Urzędu”

Nazwa wymiaru organizacyjnego

Stadium

Stadium

Stadium

Stadium

Stadium

(1)*

(2)

(3)

(4)

(5) **

Zarządzanie procesami w strukturze organizacyjnej Urzędu

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego urzędu w ramach kryterium „Zarządzanie procesami w strukturze organizacyjnej Urzędu”

Została zidentyfikowana oraz opisana większość procesów realizowanych w urzędzie. Zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg większości procesów. Urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą. Procesy, które tego wymagają są realizowane z wykorzystaniem komputerów. Procesy są monitorowane. Istnieją oraz są stosowane mechanizmy doskonalenia realizowanych procesów oraz ustanawiania nowych procesów²⁵.

*Stadium 1 oznacza najniższy poziom rozwoju instytucjonalnego i stanowi, że w Urzędzie nie stosuje się instrumentów zarządzania lub stosuje się je w minimalnym wymiarze.

**Stadium 5 oznacza najwyższy poziom rozwoju instytucjonalnego i stanowi, że w Urzędzie osiągnięto najwyższy poziom rozwoju, a w tym momencie ma w nim miejsce głównie stosowanie procedur doskonalenia i aktualizacji instrumentów zarządzania, wymaganych dla danego kryterium zarządzania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych pracowników Urzędu Miejskiego w Leżajsku.

Zgodnie z treścią tabeli 13 w Urzędzie Miejskim w Leżajsku zidentyfikowane zostały tylko najważniejsze procesy (tzw. procesy kluczowe), w stosunku do których opisany został przebieg ich realizacji. Jednocześnie określone zostały właściciele tylko najważniejszych grup procesów posiadający uprawnienia do ich nadzorowania i wprowadzania w nich zmian. Grupy zadań Urzędu Miejskiego w Leżajsku, które zostały zidentyfikowane jako procesy kluczowe, były realizowane zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji. Jednocześnie w Urzędzie nie zidentyfikowano wszystkich zachodzących w jego obrębie procesów przez co nie przypisano koordynacji przebiegu każdego z nich, ich właścicielom.

W Urzędzie Miejskim nie zostały zidentyfikowane także wszystkie procesy, których realizacja wymaga wsparcia IT. Fakt ten potwierdzają niezależne badania ankietowe przeprowadzone wśród pracowników Urzędu sugerujące niedomagania informatyczne, w tym braki w oprogramowaniu wspomagającym pracę merytoryczną poszczególnych referatów. W badanym Urzędzie nie działał system monitoringu realizacji procesów w postaci określonych:

- 1)mierników i celów realizacji wszystkich procesów,
- 2)procedur przeglądów dokonywanych przez ich właścicieli,
- 3)procedur gromadzenia oraz analizy uwag realizatorów,
- 4)procedur gromadzenia i analizy uwag odbiorców (interesantów).

W Urzędzie Miejskim w Leżajsku nie istnieją także mechanizmy doskonalenia realizacji procesów i ustanawiania nowych procesów w przypadku: zmiany zadań realizowanych przez

²⁵Wzorcowy poziom rozwoju instytucjonalnego urzędu opracowano w oparciu o definicję autorów: M. Zawicki, S. Mazur (red.), Analiza instytucjonalna urzędu gminy, Wydanie II Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie 2003.

Urząd, potrzeby realizacji celów przyjętych w strategiach rozwojowych, czy też wystąpienia innych czynników zewnętrznych. Z uwagi na przedstawione wyżej ustalenia, w Urzędzie nie stosowano mechanizmów doskonalenia realizacji procesów i ustanawiania nowych procesów z wykorzystaniem takich narzędzi, jak: audyty procesów, systematyczna samoocena, a także ocena oraz analiza osiągniętych wyników, czy też porównywanie z procesami ustanowionymi w innych urzędach (benchmarking).

Trzeci z aspektów badań nad poziomem rozwoju instytucjonalnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku dotyczył efektywności komunikacji wewnętrznej. Ilustrację tego aspektu funkcjonowania Urzędu stanowi tabela 14.

Tabela 14. Poziom rozwoju instytucjonalnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku w ramach kryterium „Efektywność komunikacji wewnętrznej”

Nazwa wymiaru organizacyjnego

Stadium

Stadium

Stadium

Stadium

Stadium

(1)*

(2)

(3)

(4)

(5) **

Efektywność komunikacji wewnętrznej

Modelowy poziom rozwoju instytucjonalnego urzędu w ramach kryterium „Efektywność komunikacji wewnętrznej”

Zostały sformułowane zasady wymiany informacji pomiędzy radą miejską, burmistrzem oraz urzędnikami. Obowiązują szczegółowe reguły wymiany informacji w ramach Urzędu. Wszystkie zasady wymiany informacji są stosowane. Problemy w komunikacji między radą miejską, burmistrzem oraz urzędnikami są

identyfikowane, analizowane oraz sukcesywnie eliminowane. Przewiduje się potrzeby informacyjne oraz potencjalne problemy z ich zaspokojeniem²⁶.

*Stadium 1 oznacza najniższy poziom rozwoju instytucjonalnego i stanowi, że w Urzędzie nie stosuje się instrumentów zarządzania lub stosuje się je w minimalnym wymiarze.

**Stadium 5 oznacza najwyższy poziom rozwoju instytucjonalnego i stanowi, że w Urzędzie osiągnięto najwyższy poziom rozwoju, a w tym momencie ma w nim miejsce głównie stosowanie procedur doskonalenia i aktualizacji instrumentów zarządzania, wymaganych dla danego kryterium zarządzania.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych pracowników Urzędu Miejskiego w Leżajsku.

Zgodnie z jej treścią, pod względem efektywności komunikacji wewnętrznej Urząd Miejski w Leżajsku, znajduje się w pierwszym, najniższym możliwym stadium rozwoju. Stadium pierwsze oznacza, że komunikacja wewnętrzna sprowadza się do przekazywania oraz wymiany informacji między Radą Miejską, Burmistrzem oraz urzędnikami w sposób doraźny, w zależności od pojawiających się potrzeb bieżących. Ma ona tym samym charakter niezbędnego minimum i nie wiąże się z działaniami zarządczymi.

W okresie objętym analizą w Urzędzie Miejskim w Leżajsku nie funkcjonowały określone w przepisach wewnętrznych zasady wymiany informacji pomiędzy Radą Miejską, Burmistrzem oraz urzędnikami, takie jak: zakresy informacji będących przedmiotem wymiany, formy wymiany informacji, czy procedury towarzyszące wymianie informacji. W Urzędzie nie przydzielono także odpowiedzialności uczestnikom procesu obiegu informacji (np. w oparciu o stosowną uchwałę, zarządzenie, czy plan komunikacji). W rezultacie nie przewidziano żadnych rozwiązań służących rozstrzygnięciu problemów w komunikacji wewnętrznej pomiędzy organami Miasta oraz urzędnikami. Co więcej, pojawiające się problemy związane z komunikacją wewnętrzną nie były identyfikowane, analizowane i eliminowane zgodnie z żadnymi opracowanymi specjalnie w tym celu zasadami i procedurami. Nie przygotowano także instrukcji służących identyfikacji problemów komunikacyjnych wewnątrz struktur Urzędu, a w odpowiedzi na nie działań służących przewidywaniu potrzeb informacyjnych.

²⁶Wzorcowy poziom rozwoju instytucjonalnego urzędu opracowano w oparciu o definicję autorów: M. Zawicki, S. Mazur (red.), Analiza instytucjonalna urzędu gminy, Wydanie II Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie 2003.

55

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Ocena funkcjonującej w analizowanym okresie struktury organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Leżajsku wykazała, że odznacza się ona niskim poziomem rozwoju instytucjonalnego, a przy tym, każda kolejna warstwa w której dokonywano jego oceny wpisywała się w coraz to niższe stadium rozwojowe eksponując dystans do wzorcowej struktury organizacyjnej.

Wśród badanych aspektów zdecydowanie najgorzej wypadła komunikacja wewnętrzna. Co istotne, problem ten wykazano także stosując odrębne narzędzie ankietowe wypełniane przez rozłączną względem oceniających strukturę Urzędu grupę respondentów (urzędników – kierowników referatów i/lub

samodzielnych stanowisk pracy). Jak wykazano struktura organizacyjna Urzędu jest kluczowa dla efektywności procesów związanych z realizacją zadań publicznych. Prawdopodobnie takiego stwierdzenia podkreśla m.in. fakt uwzględnienia w strukturze standardów kontroli zarządczej Grupy standardów (A) o nazwie „Środowisko wewnętrzne”. Mając na uwadze powyższe fakty należy stwierdzić, że pomimo tego, iż przygotowanie organizacyjne (struktura) urzędu i kompetencje merytoryczne kadry stanowią warunek konieczny dla efektywnej realizacji zadań publicznych to, w przypadku badanego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, w analizowanym okresie nie podjęto skutecznych działań, które pozwoliłyby ukształtować strukturę Urzędu w taki sposób, aby zapewniała ona nie tylko efektywne prowadzenie kontroli zarządczej, ale i realnie przekładała się na optymalizację procesów realizacji zadań publicznych.

3.4. Koszty zarządzania Miastem

Nie istnieje jedna, powszechnie przyjęta i obowiązująca definicja kosztów zarządzania miastem. Spośród wielu stosowanych definicji – z których wszystkie mają pewne wady – wybraliśmy do naszej analizy jedną z najprostszych, przyjmując, że za koszty zarządzania miastem uważać będziemy wszystkie wydatki klasyfikowane w sprawozdawczości budżetowej w dziale 750 – Administracja publiczna i w rozdziale 80114 – Zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół. Wydatki te badaliśmy wyodrębniając trzy podstawowe kategorie wydatków:

–wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń,

–pozostałe wydatki bieżące (tzw. wydatki rzeczowe),

–wydatki majątkowe,

analizowane w relacji do liczby mieszkańców, całkowitych dochodów budżetowych oraz do wydatków budżetowych.

Za punkt odniesienia dla Leżajska wybraliśmy cztery podobne gminy położone na terenie Polski Wschodniej:

–Lidzbark Warmiński (woj. warmińsko-mazurskie),

–Przeworsk (woj. podkarpackie),

–Radzyń Podlaski (woj. lubelskie).

–Siemiatycze (woj. podlaskie).

Gminy te podobnie jak Leżajsk zamieszkuje od 14000 do 16000 mieszkańców, wszystkie są gminami miejskimi i miastami powiatowymi. Mają też zbliżone dochody z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Podstawowe dane o ludności i budżetach porównywanych gmin przedstawiono w tabeli 15.

Tabela 15. Podstawowe dane o analizowanych miastach Polski Wschodniej

Nazwa gminy miejskiej

Leżajsk

Lidzbark Warmiński

Przeworsk

Radzyń Podlaski

Siemiatycze

Ludność

14.420

16.456

15.853

16.206

14.819

Dochody budżetu (2013, tys. zł)

41.153,8

56.719,8

47.032,2

43.934,2

37.429,8

Wydatki budżetu (2013, tys. zł)

40.525,9

60.124,5

48.025,2

41.011,6

39.669,6

Wydatki bieżące

32.434,0

40.190,3

38.891,3

39.131,0

34.502,6

w tym: wynagrodzenia

17.929,1

15.945,4

21.634,8

20.484,0

19.339,7

Wydatki majątkowe

8.091,9

19.934,2

9.133,9
1.880,7
5.167,0

Źródło: dane GUS i dane ze sprawozdań budżetowych analizowanych miast

Spośród pięciu analizowanych miast najwyższe koszty zarządzania miastem – w liczbach bez-względnych odnotowano w 2013 r. w Leżajsku. Również po przeliczeniu kosztów zarządzania miastem na jednego mieszkańca Leżajsk wykazuje koszty wyższe niż w pozostałych analizowanych miastach.

Tabela 16. Koszty zarządzania miastem w analizowanych miastach Polski Wschodniej w 2013 r.

Nazwa gminy miejskiej
Leżajsk
Lidzbark Warmiński
Przeworsk
Radzyń Podlaski
Siemiatycze

tys. zł

Koszty ogółem
5.345.291
5.044.608
3.962.856
4.040.645
4.143.082

Wydatki bieżące

3.997.229
3.904.778
3.953.631
3.966.342
4.070.722

Wynagrodzenia

3.296.094
2.786.666
2.874.085
3.077.059
3.064.971

Inne wydatki bieżące

701.134
1.118.112
1.079.546
889.283
1.005.751

Wydatki majątkowe

1.348.063
1.139.831
9.225
74.303
72.360

zł na jednego mieszkańca

Koszty ogółem

370,69
306,55
249,98
249,33
279,58

Wydatki bieżące

277,20

237,29

249,39

244,75

274,70

Wynagrodzenia

228,58

169,34

181,30

189,87

206,83

Inne wydatki bieżące

48,62

67,95

68,10

54,87

67,87

Wydatki majątkowe

93,49

69,27

0,58

4,58

4,88

Źródło: dane GUS i dane ze sprawozdań budżetowych analizowanych miast

Abstrahując od bardzo wysokiego poziomu wydatków majątkowych na administrację, jakie poniósł Leżajsk w 2013 r., widzimy, że o wysokich kosztach bieżących Leżajsk decydują przede wszystkim duże wydatki na wynagrodzenia. Może to powodować istotne problemy przy próbach ograniczania wydatków administracyjnych, gdyż wydatki płacowe w administracji wykazują znacznie większą „bezwładność” niż wydatki rzeczowe.

Nie należy natomiast przywiązywać większej wagi do wysokiego poziomu wydatków majątkowych, które na ogół wykazują dużą zmienność w czasie. Oznacza to, że dla rzetelnej oceny wielkości wydatków majątkowych musielibyśmy dysponować danymi z co najmniej kilku lat.

Do podobnych wniosków jak analiza kosztów zarządzania miastem przypadających na jednego mieszkańca prowadzi analiza wskaźników relacji kosztów zarządzania do dochodów budżetowych. Wskaźnik ten można interpretować jako miarę obciążenia dochodów kosztami zarządzania – im wskaźnik ten jest większy, tym mniejsza część dochodów pozostaje na finansowanie innych zadań miejskich.

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Tabela 17. Relacja kosztów zarządzania miastem do dochodów budżetowych w analizowanych miastach Polski Wschodniej w 2013 r.

Nazwa gminy miejskiej
Leżajsk
Lidzbark Warmiński
Przeworsk
Radzyń Podlaski
Siemiatycze

%%

Koszty ogółem

12,99

8,89

8,43

9,20

11,07

Wydatki bieżące

9,71

6,88

8,41

9,03

10,88

Wynagrodzenia

8,01

4,91

6,11

7,00

8,19

Inne wydatki bieżące

1,70

1,97

2,30

2,02

2,69

Wydatki majątkowe

3,28

2,01

0,02

0,17

0,19

Źródło: dane GUS i dane ze sprawozdań budżetowych analizowanych miast

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż w administracyjne wydatki bieżące Leżajska stanowią mniejsze obciążenie dochodów niż to miejsce w Siemiatyczach, nadal jest jednak znacznie wyższe niż w pozostałych trzech miastach stanowiących nasz punkt odniesienia. Jest to efekt tego, iż dochody Siemiatycz przypadające na jednego mieszkańca (2528,8 zł) są znacznie niższe niż w Leżajsku, gdzie wynoszą 2853,9 zł. Takie same kwoty wydatków administracyjnych będą więc stanowiły relatywnie większe obciążenie budżetu.

Podobny układ wskaźników obserwujemy gdy koszty zarządzania miastem odniesiemy do globalnej kwoty wydatków – wskaźnik dla Leżajska (13,19% wydatków miasta to wydatki administracyjne) jest najwyższy w całej analizowanej grupie, udział wydatków bieżących w globalnej kwocie wydatków jest w Leżajsku niższy niż w Siemiatyczach, lecz wyższy niż w pozostałych miastach.

Tabela 18. Relacja kosztów zarządzania miastem do wydatków budżetowych w analizowanych miastach Polski Wschodniej w 2013 r.

Nazwa gminy miejskiej

Leżajsk

Lidzbark Warmiński

Przeworsk

Radzyń Podlaski

Siemiatycze

%%

Koszty ogółem

13,19

8,39

8,25

9,85

10,44

Wydatki bieżące

9,86

6,49

8,23

9,67

10,26

Wynagrodzenia

8,13

4,63

5,98

7,50

7,73

Inne wydatki bieżące

1,73

1,86

2,25

2,17

2,54

Wydatki majątkowe

3,33

1,90

0,02

0,18
0,18

Źródło: dane GUS i dane ze sprawozdań budżetowych analizowanych miast

Analiza wynagrodzeń zarządzających zakładami komunalnymi

Analizie poddano roczne wynagrodzenia osób zarządzających zakładami komunalnymi. Do analizy przyjęto 36 podmiotów z 18 gmin. Do porównań przyjęto dziesięć podmiotów gmin do 20 tys. mieszkańców (Oborniki Śląskie, Sztum, Puck, Trzebnica, Człuchów, Kartuzy, Busko-Zdrój, Sokółka), dwanaście podmiotów z gmin od 20 tys. – 60 tys. mieszkańców (Płońsk, Biłgoraj, Malbork, Chojnice, Wejherowo, Biała Podlaska), jedenaście podmiotów z gmin o wielkości 60 tys. – 85 tys. mieszkańców (Tczew, Stalowa Wola, Standard Szczeciński, Nowy Sącz)²⁷.

²⁷Pełny wykaz analizowanych miast i spółek oraz źródła informacji o wynagrodzeniach prezesów tych spółek zamieszczono w załączniku nr 5.

58

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Do porównań przyjęto wynagrodzenia zarządzających podmiotami z różnych lat, lecz okres ten zawierał się w latach 2012 – 2014. Średnie roczne wynagrodzenie osób zarządzających zakładami komunalnymi wyniosło 141.811,89 zł, z czego w gminach z pierwszej grupy – najmniejszych pod względem ilości mieszkańców: 114.498,71 zł, z grupy drugiej o średniej liczbie mieszkańców: 156.810,55 zł, natomiast wśród gmin największych: 146.189,33 zł. Najniższe wynagrodzenie przyjęte do analizy wynosiło 66.000 zł, zaś najwyższe 230.869,25 zł.

Bazując na powyższym należy stwierdzić, iż wynagrodzenie Prezesa Miejskiego Zakładu Komunalnego sp. z o. o. znacznie przewyższa średnią wynagrodzeń podobnych osób na analogicznych stanowiskach.

Wynagrodzenie to jest jednym z najwyższych porównując z podmiotami poddanymi analizie. W tylko dwóch przypadkach badane wynagrodzenia były wyższe od Prezesa MZK sp. z o. o. w Leżajsku.

4. Wnioski i rekomendacje

W rozdziale tym przedstawimy – z krótkimi uzasadnieniami – rekomendacje sformułowane przez nas na podstawie opisanych powyżej badań, analiz i obliczeń.

Podjąć działania na rzecz restrukturyzacji zadłużenia Miasta, prowadzącej do rozłożenia spłat zadłużenia na dłuższy okres.

Rozkład spłat kredytów zaciąganych przez Leżajsk w poprzednich latach charakteryzuje się dużym spiętrzeniem w najbliższych latach. Z tego powodu zalecić należy podjęcie działań zmierzających do rozłożenia spłat istniejącego zadłużenia na dłuższy okres. Pozwoli to uniknąć bardzo poważnych ograniczeń wydatkowych – i prawdopodobnie związanych z tym trudności w prawidłowym wykonywaniu zadań publicznych – w okresie intensywnych spłat długu. Uważamy, że rozwiązanie takie pozwoli na lepsze wykonywanie zadań Miasta nawet gdyby miało powodować niewielki wzrost kosztów obsługi długu – co zresztą jest prawdopodobnie możliwe do uniknięcia.

Zauważyć przy tym należy, że inne rozłożenie spłat można osiągnąć nie tylko w drodze renegotjowania z bankami-wierzycielami terminarz spłat kredytów, lecz również przez zaciągnięcie w innych bankach kredytów konsolidacyjnych, umożliwiających spłatę „starych” długów w pierwotnie uzgodnionych terminach, a jednocześnie zmniejszających roczne obciążenia budżetu Miasta spłatami (netto) zadłużenia.

Podjąć działania na rzecz pozyskiwania dochodów (dotacji) ze źródeł innych niż budżet państwa, w tym – dotacji z państwowych funduszy celowych i innych pozabudżetowych instytucji państwowych zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Przeprowadzona przez nas analiza dochodów i wydatków budżetu Leżajska za lata 2010–2014 pokazała między innymi, że:

–możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych nadwyżką subwencji i dochodów własnych nad

wydatkami bieżącymi są niewielkie,

61

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

–praktycznie wszystkie dotacje stanowiące dochody budżetowe Leżajska pochodzą z budżetu państwa lub z budżetu środków europejskich, a ich wysokość podlega z roku na rok istotnym zmianom, co oznacza, że nie mogą one być traktowane jako stałe, znaczące źródło finansowania wydatków inwestycyjnych.

Z tego powodu niezbędne wydaje się podjęcie intensywnych działań na rzecz pozyskania dla budżetu Leżajska dodatkowych dochodów, pochodzących z dotacji udzielanych przez pozabudżetowe instytucje państwowe, w tym zwłaszcza przez państwowe fundusze celowe, takie jak Fundusz Pracy, czy Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a także z dotacji i pożyczek udzielanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zauważyć przy tym należy, że możliwości inwestycyjne Miasta zwiększy nie tylko pozyskanie dotacji inwestycyjnych, ale również pozyskanie dotacji finansujących zadania bieżące.

Regularnie dostosowywać stawki podatków lokalnych do zmieniających się – zgodnie z przepisami ustawowymi – górnych limitów tych stawek, zwłaszcza w odniesieniu do stawek podatku od nieruchomości.

Za tym, by stawki podatków lokalnych zmieniać możliwie często – najlepiej corocznie – przemawiają następujące względy:

–po pierwsze – niektóre stawki podatkowe obowiązujące obecnie w Leżajsku wyraźnie odbiegają od maksymalnych, dopuszczalnych stawek i w aktualnej sytuacji finansowej Miasta wskazane jest, by w wyższych stawkach podatków szukać dodatkowych dochodów,

–po drugie – regularne podnoszenie stawek podatkowych czyni politykę Miasta bardziej czytelną i przewidywalną,

–po trzecie – dokonywane corocznie niewielkie zmiany stawek podatkowych są łatwiejsze do przeprowadzenia niż większe podwyżki, nawet jeśli dokonywane są tylko co kilka lat – istnieje bowiem naturalna tendencja do porównywania proponowanych zmian stawek do aktualnego tempa wzrostu cen.

Zalecenie regularnego korygowania stawek podatkowych jest również zasadne w przypadku stawek opłat lokalnych i cen usług świadczonych przez jednostki administracji samorządowej.

Przestrzegać zasad rygorystycznej polityki płacowej we wszystkich jednostkach organizacyjnych Miasta.

Charakterystyczną cechą wydatków płacowych finansowanych z budżetu jest to, iż bardzo trudne jest obniżanie raz osiągniętego poziomu tych wydatków. Wszelkie podwyżki wynagrodzeń w znaczący sposób ograniczają więc swobodę dysponowania środkami budżetowymi. Z tego względu konieczne jest poddanie wydatków na wynagrodzenia we wszystkich instytucjach finansowanych z budżetu (w tym również w instytucjach, dla których dotacje budżetowe stanowią podstawowe źródło przychodów) bardzo restrykcyjnej kontroli. Odnosi się to zarówno do podwyżek indywidualnych wynagrodzeń, jak i do zmian zatrudnienia oraz do zasad premiowania. Ograniczaniu negatywnych skutków nadmiernego wzrostu wynagrodzeń dobrze służy też przekazywanie możliwie dużej liczby zadań publicznych wykonawcom spoza administracji samorządowej,

pozwalające na zastąpienie sztywnych wydatków płacowych wydatkami na zakup usług.

62

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Wyegzekwować od kierowników jednostek organizacyjnych Miasta, w tym w szczególności od dyrektorów MOSiR i MCK sporządzenie programów działania na okres, w którym wydatki Miasta będą obniżone.

W warunkach wymuszonego obniżenia dynamiki wydatków istotne jest, by dla zachowania osiągniętego już standardu wykonywania usług publicznych nałożyć na kierowników jednostek organizacyjnych Miasta obowiązek opracowania koncepcji działania w warunkach silnych ograniczeń finansowych. Podstawowym wymogiem stawianym kierownikom jednostek powinno być przy tym ustalenie takiego planu działań, który zminimalizuje negatywne skutki problemów finansowych. Wymagać to będzie od kierowników jednostek organizacyjnych dużej kreatywności i – prawdopodobnie – odejścia od dotychczasowych schematów działania.

Rozpatrzyć przyczyny wysokich wydatków na zadania oświatowe i sporządzić realny program obniżenia tych wydatków

Porównanie wydatków na oświatę w Leżajsku i w podobnych miastach wykazało, że w relacji do otrzymywanej subwencji oświatowej wydatki Leżajska na cele oświatowe są wyższe. Z tego powodu za celowe uważamy zalecenie przeprowadzenia szczegółowej analizy wydatków na oświatę, nakierowanej na zbadanie możliwości obniżenia tych wydatków bez pogorszenia standardu świadczonych usług edukacyjnych.

Analiza wydatków na oświatę powinna w szczególności następujące zagadnienia:

- dostosowanie zatrudnienia w przedszkolach, szkołach i w ZOEAŚiP do faktycznych potrzeb;
- celowość utrzymywania wszystkich trzech szkół podstawowych,
- możliwości obniżenia kosztów utrzymania budynków szkolnych i przedszkolnych,
- koszty absencji nauczycieli i możliwości ich obniżenia.

Rozpatrzyć przyczyny szybkiego wzrostu wydatków Miasta na pomoc społeczną i – jeśli wyniki analiz wykażą taką potrzebę – podjąć odpowiednie kroki zmierzające do bardziej efektywnego wykorzystania środków Miasta na pomoc społeczną.

W pracach nad oceną aktualnej sytuacji finansowej Miasta naszą uwagę zwrócił fakt jednoczesnego i dość szybkiego wzrostu dochodów z Miasta z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych – co świadczyłoby o coraz lepszej sytuacji finansowej mieszkańców, oraz wydatków na pomoc społeczną. Celowe wydaje się wyjaśnienie przyczyn tego zjawiska. Wyjaśnienie to może mieć istotny wpływ na ocenę zasadności obecnej polityki Miasta w zakresie pomocy społecznej i stanowić podstawę dla prac nad zwiększeniem efektywności wydatków na pomoc społeczną.

Przeprowadzić analizę przyczyn nietrafnych prognoz dochodów budżetowych sporządzanych w ramach prac nad projektami budżetów i podjąć działania na rzecz poprawy trafności tych prognoz.

W celu poprawy jakości planowania budżetowego zalecić należy przeprowadzenie szczegółowej analizy przyczyn, dla których opracowywane na etapie konstrukcji budżetu Miasta prognozy

63

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

dochodów i wydatków budżetowych są systematycznie zaniżane. Przedmiotem analizy powinno być w szczególności ustalenie, czy przyczynami niedoszacowania są błędy w założeniach dotyczących parametrów, na podstawie których konstruowany jest plan dochodów i wydatków budżetu, czy też inne przyczyny – takie jak na przykład pomijanie przy planowaniu niektórych rodzajów dochodów.

W przypadku – dość często występującym – gdy Miasto podjęło starania o uzyskanie pewnych dochodów, lecz w momencie uchwalania budżetu nie ma jeszcze ostatecznej decyzji o ich przyznaniu Miastu, za najlepsze rozwiązanie uznać należy włączenie do budżetu:

–dochodów, w wysokości, o jaką ubiega się miasto,

–rezerwy celowej na finansowanie wydatków związanych z tymi dochodami.

Wzmocnić nadzór właściwych komórek Urzędu Miasta nad finansami podległych Miastu jednostek organizacyjnych i nad efektywnym wykonywaniem przez te jednostki przypisanych im zadań.

Przeprowadzone w Urzędzie Miejskim badania ankietowe wykazały, że nadzór odpowiednich komórek organizacyjnych Urzędu nad jednostkami bezpośrednio wykonującymi zadania publiczne na rzecz mieszkańców sprawowany jest w sposób zbyt formalny, koncentrując się przy tym na kwestiach finansowych. Niezbędne wydaje się więc pilne dokonanie przeglądu stosowanych instrumentów nadzoru i doprowadzenie do sytuacji, w której właściwe komórki Urzędu będą kontrolowały nie tylko kwestie finansowe i spełnianie formalnych wymagań (takich jak poprawne sporządzanie sprawozdań), lecz również sposób, w jaki poszczególne zadania publiczne są wykonywane.

Wzmocnić nadzór nad rzetelnym opracowywaniem dokumentów związanych z budżetem Miasta i z wieloletnią prognozą finansową.

Jedną z podstawowych przyczyn obecnych trudności finansowych Miasta była niezbyt staranna analiza średniookresowych konsekwencji decyzji budżetowych. Z tego względu rekomendować należy lepsze powiązania prac planistycznych związanych z programowaniem i opraco-wywaniem budżetów n kolejne lata z pracami nad sporządzeniem i aktualizacją wieloletniej prognozy finansowej Miasta. Zalecić także należy staranną weryfikację procedur i metod wykorzystywanych przy konstrukcji prognozy wieloletniej.

Szeroko i komunikatywnie informować mieszkańców o przyczynach i skutkach obecnej sytuacji Miasta i o perspektywach zmian tej sytuacji.

Mieszkańcy Miasta powinni być przez administrację samorządową rzetelnie informowani o sytuacji finansowej Miasta. Informacja ta obejmować powinna zarówno aktualny stan finansów, jak i przyczyny obecnych problemów oraz przedsięwzięcia, jakie będą podejmowane w celu rozwiązania tych problemów. Istotne jest przy tym, by informacja ta formułowana była w sposób otwarty (bez unikania spraw trudnych) i

zrozumiały dla jak największego grona mieszkańców Miasta.

64

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Wykorzystywać przy planowaniu wydatków budżetowych opinie mieszkańców o ich potrzebach oraz o jakości świadczonych przez Miasto usług publicznych.

Przeprowadzona przez nas – i kilkakrotnie już powoływana – ankieta dotycząca sposobu, w jaki Urząd Miejski nadzoruje wykonywanie zadań publicznych przez jednostki organizacyjne Miasta i przez inne podmioty, którym administracja samorządowa zleciła wykonywanie tych zadań, wykazała, że Urząd nie posiada systematycznie gromadzonych informacji o tym, jak mieszkańcy Miasta oceniają wykonywanie zadań na ich rzecz. Za niezbędne uważamy szybkie podjęcie prac nad stworzeniem takiego systemu. Opinie mieszkańców i wynikające z tych opinii rozeznanie potrzeb i preferencji mieszkańców powinny być jedną z podstawowych przesłanek kształtowania planów działania administracji samorządowej, a w konsekwencji również jedną z głównych przesłanek konstrukcji kolejnych budżetów Miasta.

Opracować i wykorzystywać w pracach nad projektami kolejnych budżetów wieloletniego program przedsięwzięć inwestycyjnych.

Rekomendujemy również opracowanie i formalne uchwalenie wieloletniego programu przedsięwzięć inwestycyjnych. Celem takiego planu byłoby ustalenie – na okres co najmniej pięciu lat:

– wykazu inwestycji, jakie powinny być podjęte i finansowane – w całości lub częściowo – ze środków budżetowych,

–kolejności podejmowania wskazanych zadań inwestycyjnych.

Uchwalenie takiego planu w zasadniczy sposób ułatwiłoby koordynację działań związanych z corocznym planowaniem budżetowym z pracami nad dokumentami określającymi plan działań administracji w okresach wieloletnich, a więc z pracami nad strategią rozwoju Miasta oraz nad wieloletnią prognozą finansową Miasta. Istotne jest przy tym, by program przedsięwzięć inwestycyjnych powstawał w sposób umożliwiający mieszkańcom wyrażenie swoich opinii i postulatów i zapewniający im realny wpływ na ostateczną postać programu.

Przeprowadzić ocenę sposobu wdrożenia i funkcjonowania w Urzędzie Miejskim w Leżajsku systemu kontroli zarządczej

Pomimo formalnego opisanie i zaimplementowanie w Urzędzie Miejskim w Leżajsku systemu kontroli zarządczej w praktyce nie była ona realizowana. Z uwagi na kluczowe znaczenie przestrzegania standardów kontroli zarządczej dla prawidłowej organizacji i zarządzania realizacją zadań publicznych zalecamy przeprowadzenie oceny sposobu w jaki została ona wdrożona oraz zbadanie mechanizmów jej funkcjonowania, w szczególności w odniesieniu do grup standardów: „Środowisko wewnętrzne” oraz „Informacja i komunikacja”.

Prowadzić okresowo powtarzane ewaluacje merytorycznej poprawności i aktualności rozdziału zadań pomiędzy tworzące Urząd komórki organizacyjne oraz jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Leżajsk.

Analiza materiału źródłowego wykazała, że nie prowadzono dotychczas badań mających na celu sprawdzenie poprawności i aktualności podziału zadań zarówno w obrębie struktur Urzędu jak i w odniesieniu do jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk. W rezultacie zarówno

65

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Regulamin Organizacyjny Urzędu jak i zakresy czynności pracowniczych nie pokrywały się z realnie wykonywanymi zadaniami skutkując mało precyzyjnym rozdziałem kompetencji i wolnymi, nieprzypisanymi żadnemu „właścicielowi” obszarami aktywności. Z uwagi na wskazane ustalenia, zaleca się prowadzenie okresowo powtarzanych ewaluacji merytorycznej poprawności i aktualności rozdziału zadań między tworzące Urząd komórki oraz jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Leżajsk.

Zmienić organizację Urzędu Miejskiego uwzględniając rozpisanie na nowo jego struktury organizacyjnej i zakresów zadań poszczególnych komórek Urzędu, z uwzględnieniem redukcji liczby samodzielnych stanowisk pracy oraz z zachowaniem komplementarności zadań powoływanych jednostek.

Brak ewaluacji wewnętrznych dotyczących sposobu zarządzania realizacją zadań publicznych skutkowało mało przejrzystą strukturą organizacyjną, obarczoną niepełnym i mało intuicyjnym podziałem zadań. Z uwagi na wskazane ustalenia zaleca się modyfikację organizacji Urzędu uwzględniającą ukształtowanie na nowo jego struktury organizacyjnej i zakresów zadań poszczególnych komórek, z uwzględnieniem redukcji liczby samodzielnych stanowisk pracy oraz zachowaniem komplementarności zadań powoływanych jednostek.

Zinwentaryzować i przypisać zadania pozostające bez formalnego „właściciela”, realizowane przez różne jednostki Urzędu bez formalnych umocowań i jednocześnie niepozostające w zakresach czynności wykonujących je pracowników.

Zaniepokojenie budzi także fakt, pozostawiania w strukturze Urzędu zadań, które pomimo powszechnej wiedzy o braku ich „właściciela” nie zostały przypisane gestii żadnej komórki organizacyjnej. Duża, i rosnąca liczba takich zadań rodzi ryzyko ich wymiennego przypisywania właściwości różnych komórek, co z pewnością przełoży się na niską jakość efektów końcowych ich realizacji, a w skrajnym przypadku spowoduje zaniechanie ich wykonawstwa. Mając na uwadze powyższe, zaleca się zinwentaryzowanie oraz przypisanie zadań pozostających bez „właściciela”, realizowanych przez różne jednostki Urzędu bez formalnych umocowań i jednocześnie niepozostających w zakresach czynności wykonujących je pracowników.

Wdrożyć rozwiązania służące pomiarowi jakości zadań publicznych realizowanych zarówno przez Urząd, jak i jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Leżajsk, w celu wzmocnienia efektywności zarządzania środkami publicznymi.

Prawidłowa realizacja zadań publicznych wymaga wdrożenia i stosowania narzędzi służących pomiarowi ich jakości. Niestosowanie tego rodzaju rozwiązań przez badaną Gminę Miejską uniemożliwia prawidłowe projektowanie polityki wydatkowej. Władze nie posiadają bowiem informacji o społecznym odbiorze jakości świadczonych usług. Brak tego rodzaju informacji uniemożliwia prowadzenie racjonalnej polityki

wydatkowej, poprawnie ogniskującej priorytety i rozdzielającej nakłady na ich realizację. Celem wzmocnienia efektywności zarządzania środkami publicznymi zaleca się wdrożenie rozwiązań służących pomiarowi jakości zadań publicznych realizowanych zarówno przez Urząd, jak i jednostki organizacyjne Miasta.

66

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Powołać w strukturze Urzędu Miejskiego komórkę organizacyjną realizującą zadania z zakresu kontroli wewnętrznej (zarówno w strukturach Urzędu jak i w jednostkach organizacyjnych Miasta), odpowiedzialną za badanie proceduralnych oraz finansowych aspektów realizacji zadań publicznych.

Uzyskane w trakcie badań informacje pozwoliły ustalić, że czynnikiem, który nie pozostał bez wpływu na obecną sytuację Gminy Miejskiej Leżajsk był brak odpowiednio skoordynowanej i konsekwentnie prowadzonej kontroli wewnętrznej. Dlatego zalecamy utworzenie w strukturze Urzędu Miejskiego komórki organizacyjnej realizującej zadania z zakresu kontroli wewnętrznej (zarówno w strukturach Urzędu jak i w jednostkach organizacyjnych Miasta), odpowiedzialnej za badanie proceduralnych oraz finansowych aspektów realizacji zadań publicznych.

Przeprowadzić analizę przyczyn wysokich wydatków na administrację

Przeprowadzone przez nas badania wykazały wyjątkowo wysokie koszty zarządzania miastem w porównaniu do podobnych jednostek samorządu terytorialnego. Za koszty zarządzania miastem uznajemy wydatki w dziale 750 klasyfikacji budżetowej powiększone o wydatki z rozdziału 80114 (Zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół). W 2013 roku, koszty zarządzania miastem obciążały dochody budżetowe w 13% i stanowiły ponad 13% wszystkich wydatków budżetowych. W porównywalnych miastach wartość ta wynosi pomiędzy 8% i 11%. Największą część tych kosztów stanowią wynagrodzenia pracowników Urzędu Miejskiego oraz ZOEASiP. Sugerujemy przeprowadzenie dokładnego audytu tych wydatków i próbę ich ograniczenia do poziomu około 10% dochodów budżetowych.

Przeprowadzić analizę wysokości średnich wynagrodzeń w komórkach organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk, w których średnie wynagrodzenia są znacząco wyższe od przeciętnego poziomu wynagrodzeń dla całego Urzędu.

Analizując poziom i zmiany średniego wynagrodzenia w komórkach organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk, daje się zauważyć spora dysproporcja pomiędzy poszczególnymi badanymi komórkami organizacyjnymi. Wynagrodzenia w całym Urzędzie Miejskim w Leżajsku w okresie 2011-2014 r. wzrosły o niecałe 3 %, natomiast są jednostki/komórki, gdzie wzrost ten był znacząco wyższy. Właściwe wydaje się określenie zasadności dużej dynamiki tego wzrostu.

67

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Załączniki

2014 roku

Sposób zarządzania realizacją zadania

Lp.

Zadanie

Jednostka

Jednostki Organizacyjne Gminy

Niekomercyjne

Komercyjne Podmioty

Organizacyjna

Podmioty Zewnętrzne

Zewnętrzne

Miejskiej Leżajsk

Urzędu Miejskiego

(Wykonawca Zadnia)

(Wykonawca Zadnia)

Jednostka Budżetowa:

1

Prowadzenie

ZOEASiP Miasta Leżajsk

przedszkoli

Jednostki Budżetowe:

Przedszkola Miejskie nr 2, 3 i 4

Jednostka Budżetowa:

2

Prowadzenie szkół

Pełnomocnik ds.

ZOEASiP Miasta Leżajsk

podstawowych

Oświaty

Jednostki Budżetowe:

Szkoły Podstawowe nr 1, 2 i 3

Jednostka Budżetowa

3

Prowadzenie

ZOEASiP Miasta Leżajsk

gimnazjów

Jednostka Budżetowa:

Gimnazjum Miejskie

Jednostki Budżetowe:

Szkoły Podstawowe 1, 2 i 3

4

Dożywianie dzieci

Jednostka Budżetowa: Gimnazjum

w szkołach

Miejskie

Jednostka Budżetowa

MOPS w Leżajsku

Jednostka Budżetowa:

Caritas Archidiecezji

Agencja Usług

5

Pomoc społeczna

Opiekunów Mirosława

MOPS w Leżajsku

Przemyskiej o/Leżajsk

Dec

Miejski Zakład Komunalny

Miejski Zakład Komunalny Spółka z

MZK Spółka z ograniczoną

odpowiedzialnością (MZK

Stanowisko ds.

ograniczoną odpowiedzialnością (MZK

Sp. z o.o. Stalowa Wola)

Sp. z o.o. Leżajsk)

Utrzymanie

Gospodarki Wodnej i

Partner Konsorcjum MZK

czystości w gminie,

Ochrony Środowiska

Lider Konsorcjum MZK Sp. z o.o.

wywóz i utylizacja

i Gospodarki

Sp. z o.o. Leżajsk i MZK

Leżajsk oraz MZK Sp. z o.o. Stalowa

odpadów stałych

Odpadami

Sp. z o.o. Stalowa Wola

Wola (Konsorcjum Prowadzi Odbiór

Komunalnymi

(Konsorcjum Prowadzi

oraz Zagospodarowanie Odpadów

Odbiór oraz

Komunalnych)

Zagospodarowanie

Odpadów Komunalnych)

Stanowisko ds.

Gospodarki Wodnej i

7

Ochrona

Ochrony Środowiska

środowiska

i Gospodarki

Odpadami

Komunalnymi

Kanalizacja,

Referat Rozwoju

Spółka Komunalna

Miejski Zakład Komunalny Spółka z

8

oczyszczanie

Gospodarczego

ograniczoną odpowiedzialnością (MZK

ścieków

Miasta

Sp. z o.o. Leżajsk)

Referat Rozwoju

Spółka Komunalna

Zaopatrzenie w

Miejski Zakład Komunalny Spółka z

9

Gospodarczego

wodę

ograniczoną odpowiedzialnością (MZK

Miasta

Sp. z o.o. Leżajsk)

70

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Sposób zarządzania realizacją zadania

Lp.

Zadanie

Jednostka

Jednostki Organizacyjne Gminy

Niekomercyjne

Komercyjne Podmioty

Organizacyjna

Podmioty Zewnętrzne

Zewnętrzne

Miejskiej Leżajsk

Urzędu Miejskiego

(Wykonawca Zadnia)

(Wykonawca Zadnia)

Spółka Komunalna

Konsorcjum Firm:

Przedsiębiorstwo Budowy

Miejski Zakład Komunalny Spółka z

Dróg i Mostów S.A. (Lider

ograniczoną odpowiedzialnością (MZK

Utrzymanie i

Referat Rozwoju

Konsorcjum) i PBI WMB Sp.

Sp. z o.o. Leżajsk)

10

budowa dróg

Gospodarczego

z o.o. (Partner Konsorcjum)

gminnych

Miasta

Samorządowy Zakład Budżetowy

(SZB)

Strabag Sp. z o.o.

Miejski Zakład Remontowo-Budowlany

Oświetlenie dróg i

Referat Rozwoju

PGE Obrót S.A. w

11

przestrzeni

Gospodarczego

Rzeszowie (Dostawca

publicznej

Miasta

Energii Elektrycznej)

Referat Rozwoju

Firma "Karol" Produkcja-

12

Utrzymanie zieleni

Gospodarczego

Handel-USŁUGI -

Miasta

Stanisław Brzuzan Leżajsk

Projektanci Świadczący

Usługi z Planowania

13

Zagospodarowanie

Architekt Miejski

Przestrzennego (Wybierani

przestrzenne

w Trybie PZP i Procedur

Wewnętrznych Wyłączenia

Wykonawców)

14

Ochrona zabytków

Architekt Miejski

Obsługa

Referat

15

mieszkańców w

Organizacyjny i Kadr

urzędzie

Spółka Komunalna

16

Prowadzenie

Miejski Zakład Komunalny Spółka z

cmentarzy

ograniczoną odpowiedzialnością (MZK

Sp. z o.o. Leżajsk)

Miejskie Centrum Kultury (MCK)

Stanowisko ds.

Leżajsk wraz z działającymi w

17

Kultura

Promocji, Sportu i

strukturze MCK Biblioteką Publiczną i

Rekreacji

Pracownią Dokumentacji Dziejów

Miasta

Kultura fizyczna i

Stanowisko ds.

Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji

18

Promocji, Sportu i

rekreacja

(MOSiR) w Leżajsku

Rekreacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych wypełnionych przez pracowników Urzędu Miejskiego w Leżajsku oraz jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Leżajsk.

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Załącznik 2. Wybrane dane o finansach miast od 10.000 do 20.000 mieszkańców w latach 2008–2013

Dochody

Wydatki

Dług na

Miasta
Ogółem
subwencja
dotacje
Dochody
Ogółem
Bieżące
Majątkowe
koniec 2013 r.

własne

Średnio na rok, zł na jednego mieszkańca

Aleksandrów Kujawski

2.397

773

629

995

2.431

2.298

133

796

Bieruń
3.565
515
803
2.247
3.682
2.759
922
907

Boguszów-Gorce
2.620
775
610
1.234
2.728
2.292
436
558

Braniewo
2.519
794
674
1.052
2.633
2.195
439
1.035

Brzeziny

2.462

558

730

1.174

2.573

2.036

537

1.231

Bukowno

2.901

391

443

2.067

3.066

2.357

709

1.420

Chełmża

2.615

731

676

1.209

2.683

2.267

417

1.086

Chodzież

2.417

501

475

1.440

2.419

2.176

243

859

Chojnów

2.458

816

512

1.130

2.516

1.996

520

328

Ciechocinek

3.391

365

789

2.237

3.450

2.181

1.270

1.345

Czarnków

2.972

559

387

2.026

3.145

2.515

630

1.424

Człuchów

2.873

588

784

1.501

2.922

2.311

611

1.140

Darłowo

4.080

615

1.165

2.301

3.689

2.580

1.109

193

Dęblin

2.374

701

484

1.189

2.466

2.080

386

1.267

Garwolin

2.552

651

348

1.553

2.728

2.254

474

979

Głowno

2.518

506

807

1.204

2.495

2.111

385

405

Golub-Dobrzyń

2.809

594

920

1.295

3.056

2.291

765

1.496

Gostynin

2.421

577

462

1.381

2.435

1.852

583

1.102

Gubin

2.867

674

737

1.455

2.957

2.419

538

1.135

Hrubieszów

2.359

641

572

1.147

2.466

2.027

440

1.134

Kolno

2.643

880

601

1.162

2.715

2.101

614

557

Konstantynów Łódzki

2.758

394

756

1.608

2.789

2.053

736

1.278

Kostrzyn nad Odrą

3.274

534

766

1.975

3.385

2.579

806

1.382

Kowary

2.263

540

572

1.152

2.447

2.099

348

1.019

Krasnystaw

2.700

529

716

1.455

2.672

2.014

658

593

Kudowa-Zdrój

2.836

577

717

1.542

3.033

2.295

738

1.832

Leżajsk
2.463
500
575
1.388
2.495
2.101
394
746

Lędziny
2.524
518
284
1.722
2.674
2.230
445
1.058

Lidzbark Warmiński
3.077
665
847
1.565
3.355
2.272
1.083
1.086

Limanowa

3.244

855

633

1.756

3.346

2.731

615

1.217

Lipno

2.688

852

824

1.012

2.772

2.562

210

784

Lubaczów

2.405

724

509

1.172

2.548

2.090

458

1.363

Łańcut

2.523

513

409

1.601

2.556

2.189

367

1.011

Łęczycza

2.800

511

692

1.597

2.776

2.388

388

1.001

Międzyrzec Podlaski

2.626

886

717

1.023

2.768

2.332

436

914

Milanówek

3.292

492

422

2.378

3.441

2.557

884

1.866

Nowe Miasto Lubawskie

2.822

739

815

1.267

3.002

2.653

349

1.600

Orzesze

2.167

476

301

1.390

2.236

2.006

230

391

Pionki

2.950

645

548

1.757

3.055

2.696

359

1.346

Przasnysz

2.714

631

743

1.340

2.880

2.175

705

1.384

Przeworsk

2.479

544

568

1.367

2.613

2.252

361

1.422

Pszów
2.211
446
411
1.354
2.167
1.840
327
451

Puck
2.770
518
771
1.481
2.923
2.202
721
1.028

Pyskowice
2.517
533
279
1.705
2.536
2.374
162
78

72

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Dochody

Wydatki

Dług na

Miasta

Ogółem
subwencja

dotacje

Dochody

Ogółem

Bieżące
Majątkowe
koniec 2013 r.

własne

Średnio na rok, zł na jednego mieszkańca

Radlin
2.486

471
321
1.693
2.605
2.185
420
823

Radzionków

2.446

454

399

1.594

2.563

1.938

626

1.014

Radzyń Podlaski

2.495

573

680

1.242

2.620

2.021

599
891

Rawa Mazowiecka
2.879

503
581
1.795
3.077
2.394
684
1.248

Reda
2.071

538
329
1.204
2.270
1.745
525
568

Rypin
2.993

596
961
1.436
3.004
2.499
505
479

Siemiatycze
2.348

618
514
1.216
2.411
2.059
352
542

Sierpc
2.425

485
627
1.313
2.486
1.969

517
1.316

Sławno
2.569

573
658
1.338
2.707
2.248
459
608

Słupca
2.248

521
411
1.316
2.313
2.093
220
1.801

Sokołów Podlaski
2.810

585
549
1.676
2.967
2.477
490
1.741

Sulejówek

2.844

644

319

1.882

2.866

2.233

634

938

Świdwin

2.622

549

686

1.387

2.753

2.312

441
965

Tomaszów Lubelski
2.334

644
463
1.227
2.565
2.185
379
873

Ustka
3.057

542
585
1.930
3.093
2.563
530
1.402

Ustroń
3.485

488
671
2.326
3.574
2.865
709
1.498

Wąbrzeźno
2.848

633
742
1.473
2.923
2.428
494
632

Węgrów
3.085

538
800
1.747
3.283
2.335

948
603

Wista
3.514

449
993
2.071
3.620
2.599
1.021
1.652

Władystawowo

3.369

710

512

2.147

3.405

2.846

559

1.474

Włodawa

2.643

689

730

1.223

2.872

2.220

652

1.651

Zielonka
2.811

512
284
2.016
3.029
2.555
474
770

Złotoryja
2.701

530
586
1.585
2.819
2.363

456
1.032

Złotów
2.463

530
453
1.481
2.518
1.884
634
770

Ogółem

2.727

590

601

1.536

2.820

2.279

541

1.032

Załącznik 3. Prognoza dochodów i wydatków budżetu Leżajska na lata 2016–2019

W załączniku 3 przedstawiono pełne wyniki obliczeń otrzymane przy założeniach opisanych na s. 25.

WYNIKI PROGNOZY

Treść

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

ZAŁOŻENIA

Dynamika bazy podatkowej PON

1,010

1,010

1,010

1,010

1,010
Dynamika stawek PON

1,020
1,000
1,000
1,000
1,000
Dynamika subwencji

1,030
1,030
1,030
1,030
1,030
Dynamika dotacji z UE

0,000
0,000
0,000
0,000
0,000
Dynamika dotacji na zadania zlecone

1,030
1,030
1,030
1,030
1,030
Dynamika PIT

1,030
1,030
1,030
1,030
1,030
Dynamika wynagrodzeń podstawowych

1,020
1,020
1,020
1,020
1,020
Narzut środków na nagrody

0,100
0,100
0,100
0,100
0,100
Stawka "13"

0,083
0,083
0,083
0,083
0,083
Stawka pochodnych od wynagrodzeń

0,180
0,180
0,180
0,180
0,180
Dynamika pozostałych dochodów

własnych
1,03
1,03
1,03
1,03
1,03
1,03
1,03
Dynamika wydatków pozostałych

1,030
1,030
1,030
1,030
1,030
Udział inwestycji w wolnych środkach

0,900
0,900
0,900
0,900
0,900

PROGNOZA

Dochody (D)
37.066.710
35.041.565
36.931.646
37.814.458
38.722.343
39.656.039
40.616.306
Bieżące (Db)
34.990.046
33.673.946
36.931.646
37.814.458
38.722.343
39.656.039
40.616.306
Majątkowe
2.076.664
1.367.620
1.400.000
1.500.000

1.500.000
1.500.000
1.500.000
Subwencje
7.393.424,0
6.882.673
7.089.153
7.301.828
7.520.883
7.746.509
7.978.904

Dotacje
8.220.538
5.179.947
6.726.697
6.844.498
6.965.833
7.090.808
7.219.532

Dotacje z UE
1.644.871
1.367.620
0
0
0
0
0

Dotacje na zadania zlecone
4.289.507
3.812.327
3.926.697
4.044.498
4.165.833
4.290.808
4.419.532

Dotacje pozostałe
2.286.160

2.800.000
2.800.000
2.800.000
2.800.000
2.800.000
Dochody własne
21.419.957
22.441.190
23.115.796
23.668.133
24.235.628
24.818.722

25.417.870

PIT

8.300.000

8.942.308

9.210.577

9.486.895

9.771.501

10.064.646

10.366.586

Podatek od nieruchomości

6.850.000

6.850.000

7.056.870

7.127.439

7.198.713

7.270.700

7.343.407

Dochody ze sprzedaży majątku (Dm)

185.269

0

0

0

0

0

0

Opłaty i inne dochody własne

6.084.688

6.648.882

6.848.349

7.053.799

7.265.413

7.483.376

7.707.877

Ogółem

37.066.710

34.503.810

36.931.646

37.814.458

38.722.343

39.656.039

40.616.306

Wydatki

36.032.246

31.320.000

33.597.923

36.259.068

37.955.519

38.436.636

40.470.694

Wydatki bieżące (Wb)

32.529.870

29.920.000

30.909.555

31.602.415

32.313.634

33.042.531

33.766.079

Obsługa długu (Od)

347.763

330.000

194.852

117.353

85.004

54.493

0

Wynagrodzenia

15.270.820

16.415.000

16.935.648

17.287.559

17.633.311

17.985.977

18.345.696

Podstawowe

13.969.000

14.248.380

14.533.348

14.824.015

15.120.495

15.422.905

"13"

1.205.000

1.262.430

1.300.877

1.326.895

1.353.433

1.380.501

Nagrody

1.241.000

1.424.838

1.453.335

1.482.401

1.512.049

1.542.290

Pochodne od wynagrodzeń

2.880.978

2.665.917

2.954.700
3.048.417
3.111.761
3.173.996
3.237.476
Pozostałe wydatki bieżące
14.030.310
10.509.083
10.824.355
11.149.086
11.483.558
11.828.065
12.182.907
Środki do dyspozycji A
0
0
2.987.075
5.174.059
6.268.761
5.993.450
7.449.572
Wydatki majątkowe
3.502.376
1.400.000
2.688.367
4.656.653
5.641.885
5.394.105
6.704.615
Środki do dyspozycji B

298.707
517.406
626.876
599.345
744.957
Wynik
1.034.464
3.721.565
3.333.723
1.555.390
766.824
1.219.403
145.612
Bieżący
2.460.176
3.753.946
6.022.091
6.212.043

6.408.709
6.613.508
6.850.227
Majątkowy
-1.425.712
-32.380
-1.288.367
-3.156.653
-4.141.885
-3.894.105
-5.204.615
Przychody
0

755.000

Rozchody (Rz)

1.564.000
2.670.015
3.790.016
1.336.692
657.354
1.246.934

Stan zadłużenia

8.946.011
6.275.996
3.240.980
1.904.288
1.246.934
0

$P_{243} = (Db + Dm - Wb)/D$

0,07137
0,10713
0,16306
0,16428
0,16550
0,16677
0,16866

$R_{243} = (P_{243t-1} + P_{243t-2} + P_{243t-3})/3$

0,04127
0,05585
0,07437
0,11385
0,14482
0,16428

0,16552

$L243 = (Rz + Od)/D$

0,05158

0,08561

0,10790

0,03845

0,01917

0,03282

0,00000

Czy warunek określony w art. 243 ust. 1

ustawy o finansach publicznych jest

spełniony?

NIE

NIE

NIE

TAK.

TAK.

TAK.

TAK.

75

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Załącznik 4. Wyniki ankiety przeprowadzonej w Urzędzie Miasta

Załączone poniżej ankiety, których wzór opracowany został w Instytucie Badań i Analiz Finansowych na potrzeby niniejszej ekspertyzy, zostały wypełnione przez pracowników merytorycznych odpowiednich komórek organizacyjnych Urzędu Miasta w Leżajsku.

Ankiety dotyczyły 18 wybranych przez nas obszarów zadań publicznych, wymienionych na s. 31. Otrzymaliśmy wypełnione 17 ankiet – nie została zwrócona ankieta dla zadania „Prowadzenie cmentarzy”.

Stosowane w odpowiedzi na pytanie o jednostki wykonujące dane zadanie symbole literowe oznaczają:

A – komórki organizacyjne Urzędu Miasta,

B – jednostki budżetowe gminy inne niż Urząd Miasta, C – inne podmioty podległe gminie,

D – niekomercyjne podmioty zewnętrzne,

E – firmy komercyjne.

Wielkości środków przeznaczanych przez Miasto na wykonanie poszczególnych zadań podawane były w tysiącach złotych i nie były weryfikowane ze sprawozdaniami budżetowymi.

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Zadanie

Prowadzenie przedszkoli

Jednostka organizacyjna Urzędu

Zespół Obsługi Ekonomiczno Administracyjnej Szkół i Przedszkoli Miasta Leżajsk
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie

C – Przedszkola Miejskie 2,3,4

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie

Nie

prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru

Zatwierdzanie arkuszy organizacji, sporządzanie sprawozdań finansowych, raporty z

nad jednostkami wykonującymi zadanie

ewaluacji zewnętrznej, sporządzanie sprawozdań do SIO, sporządzanie sprawozdań do

GUS

Czy działania nadzorcze są

Arkusze organizacji sporządzane są w formie pisemnej i zatwierdzane zarządzeniem
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki

burmistrza, sprawozdania finansowe są sporządzane i przechowywane w formie
sposób?

pisemnej, raporty z ewaluacji są sporządzane w formie pisemnej. Sporządzane są

wydruki ze sprawozdań SIO i GUS

W jaki sposób (przy pomocy jakich

Ewaluacja zewnętrzna przez organy nadzoru pedagogicznego określa stopień

wskaźników) oceniana jest jakość (standard),
spełniania wymagań zgodnie z rozporządzeniem MEN, liczba zapisanych dzieci w
dostępność i niezawodność wykonywania
okresie rekrutacji, rodzaje zajęć dodatkowych oferowanych przez przedszkola
zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Nie
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki

sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania
Ewaluacja wskazuje obszary działania przedszkola, które ewentualnie wymagają
opinii mieszkańców są wykorzystywane do
poprawy oraz te które są wykonywane prawidłowo, sprawozdania finansowe pokazują
poprawy sposobu wykonywania zadania?
czy jednostka prowadzi gospodarkę finansową zgodnie z planem.

Jakie środki gmina przeznacza na wykonanie
4000
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
10 z ZEAS
zadania?

77

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Zadanie

Prowadzenie szkół podstawowych

Jednostka organizacyjna Urzędu

Zespół Obsługi Ekonomiczno Administracyjnej Szkół i Przedszkoli Miasta Leżajsk
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie

C – Szkoły Podstawowe 1,2,3

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie

Nie

prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru

Zatwierdzanie arkuszy organizacji, sporządzanie sprawozdań finansowych, raporty z
nad jednostkami wykonującymi zadanie

ewaluacji zewnętrznej, sporządzanie sprawozdań do SIO, sporządzanie sprawozdań

do GUS, wyniki egzaminów zewnętrznych przekazywane przez OKE

Czy działania nadzorcze są

Arkusze organizacji sporządzane są w formie pisemnej i zatwierdzane zarządzeniem dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki

burmistrza, sprawozdania finansowe są sporządzane i przechowywane w formie sposób?

pisemnej, raporty z ewaluacji są sporządzane w formie pisemnej. Sporządzane są

wydruki ze sprawozdań SIO i GUS, wyniki egzaminów są dostępne na stronach

internetowych OKE i przedstawiane w formie pisemnej Radzie Miejskiej.

W jaki sposób (przy pomocy jakich

Ewaluacja zewnętrzna przez organy nadzoru pedagogicznego określa stopień wskaźników) oceniana jest jakość (standard),

spełniania wymagań zgodnie z rozporządzeniem MEN, liczba zapisanych dzieci w dostępność i niezawodność wykonywania

okresie rekrutacji, wyniki egzaminów zewnętrznych pokazują jakość pracy szkoły zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z

Nie

wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki

sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania

Ewaluacja wskazuje obszary działania szkoły, które ewentualnie wymagają poprawy opinii mieszkańców są wykorzystywane do

oraz te które są wykonywane prawidłowo, sprawozdania finansowe pokazują czy poprawy sposobu wykonywania zadania?

jednostka prowadzi gospodarkę finansową zgodnie z planem, wyniki egzaminów

zewnętrznych są podstawą do podejmowania działań poprawiających i doskonalących

system nauczania w szkole.

Jakie środki gmina przeznaczona na wykonanie

6500

tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
10 z ZEAS
zadania?

78

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Zadanie
Prowadzenie gimnazjów

Jednostka organizacyjna Urzędu
Zespół Obsługi Ekonomiczno Administracyjnej Szkół i Przedszkoli Miasta Leżajsk
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie
C – Gimnazjum Miejskie

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie
Nie
prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru
Zatwierdzanie arkuszy organizacji, sporządzanie sprawozdań finansowych, raporty z
nad jednostkami wykonującymi zadanie
ewaluacji zewnętrznej, sporządzanie sprawozdań do SIO, sporządzanie sprawozdań
do GUS, wyniki egzaminów zewnętrznych przekazywane przez OKE

Czy działania nadzorcze są
Arkusze organizacji sporządzane są w formie pisemnej i zatwierdzane zarządzeniem
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki
burmistrza, sprawozdania finansowe są sporządzane i przechowywane w formie
sposób?
pisemnej, raporty z ewaluacji są sporządzane w formie pisemnej. Sporządzane są
wydruki ze sprawozdań SIO i GUS, wyniki egzaminów są dostępne na stronach
internetowych OKE i przedstawiane w formie pisemnej Radzie Miejskiej.

W jaki sposób (przy pomocy jakich
Ewaluacja zewnętrzna przez organy nadzoru pedagogicznego określa stopień
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),
spełnienia wymagań zgodnie z rozporządzeniem MEN, liczba zapisanych dzieci w
dostępność i niezawodność wykonywania
okresie rekrutacji, wyniki egzaminów zewnętrznych pokazują jakość pracy szkoły
zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Nie
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki
sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania
Ewaluacja wskazuje obszary działania szkoły, które ewentualnie wymagają poprawy

opinii mieszkańców są wykorzystywane do
oraz te które są wykonywane prawidłowo, sprawozdania finansowe pokazują czy
poprawy sposobu wykonywania zadania?
jednostka prowadzi gospodarkę finansową zgodnie z planem, wyniki egzaminów

zewnętrznych są podstawą do podejmowania działań poprawiających i doskonalących

system nauczania w szkole.

Jakie środki gmina przeznacza na wykonanie
4000
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
10 w ZEAS
zadania?

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Zadanie

Dożywianie dzieci w szkołach

Jednostka organizacyjna Urzędu

Burmistrz Leżajska

odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie

B – MOPS, D – Caritas, E – agencja usług opiekuńczych

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie

Nie

prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru

Nadzór nad MOPS w Leżajsku sprawuje Burmistrz Leżajska, Wojewoda Podkarpacki,
nad jednostkami wykonującymi zadanie

Samorządowe Kolegium Odwoławcze, NIK, PIP, GIODO. Dwa pierwsze organy

otrzymują sprawozdania z poszczególnych obszarów realizowanego zadania

(finansowe, finansowo-rzeczowe), mają również możliwości kontrolne. Burmistrz ma

możliwość nadzoru personalnego. SKO sprawuje nadzór nad prawidłowością

prowadzonych postępowań administracyjnych i zgodności z prawem wydawanych

decyzji administracyjnych. Odpowiednio w swoich zakresach działania 3 ostatnie

instytucje.

Czy działania nadzorcze są

Sprawozdania, protokoły pokontrolne, zalecenia, decyzje.

dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki

sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich wskaźników) oceniana jest jakość (standard), administracyjnych. Dostępność – liczba decyzji odmownych z powodu braku środków dostępnych i niezawodność wykonywania finansowych. zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z Przy okazji przygotowywania projektu dokumentu Strategia Integracji i Rozwiązywania wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki Problemów Społecznych były prowadzone (w roku 2008 i 2013) badania ankietowe sposób klientów MOPS.

Jak działania nadzorcze i wyniki badania Działania nadzorcze (zalecenia pokontrolne, wytyczne burmistrza) są wdrażane w opinii mieszkańców są wykorzystywane do życia. Opinie klientów MOPS w miarę możliwości są uwzględniane (np.: zwiększenie poprawy sposobu wykonywania zadania? wysokości zasiłków)

Jakie środki gmina przeznaczona na wykonanie 482 tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem 10 zadania?

80

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Zadanie

Zaopatrzenie w wodę

Jednostka organizacyjna Urzędu

Referat rozwoju gospodarczego miasta
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie

C – Miejski Zakład Komunalny

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie

Nie

prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru

Referat RGM nie nadzoruje działalności MZK, koordynuje działalność inwestycyjną nad jednostkami wykonującymi zadanie MZK w zakresie planu rozwoju sieci wodociągowych.

Czy działania nadzorcze są
Referat RGM nie nadzoruje działalności MZK
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki

sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich
Referat RGM nie ocenia działalności MZK w zakresie jakości oraz niezawodności
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),
zaopatrzenia w wodę, usługa jest powszechnie dostępna, uzbrojenia wymagają nowe
dostępność i niezawodność wykonywania
tereny wyznaczone pod budownictwo mieszkaniowe.
zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Nie
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki

sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania
Docierające do Urzędu uwagi przekazywane są do MZK Spółka z o.o.
opinii mieszkańców są wykorzystywane do

poprawy sposobu wykonywania zadania?

Jakie środki gmina przeznacza na wykonanie
0
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
1
zadania?

81

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Zadanie

Kanalizacja, oczyszczanie ścieków

Jednostka organizacyjna Urzędu

Referat rozwoju gospodarczego miasta

odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie

C – Miejski Zakład Komunalny

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie
Nie
prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru
UM nie nadzoruje działalności MZK; koordynuje jedynie działalność inwestycyjną
nad jednostkami wykonującymi zadanie

Czy działania nadzorcze są
Nie
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki
sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich
Brak
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),
dostępność i niezawodność wykonywania
zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Nie
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki
sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania
Uwagi docierające do urzędu są przekazywane do MZK
opinii mieszkańców są wykorzystywane do
poprawy sposobu wykonywania zadania?

Jakie środki gmina przeznacza na wykonanie
0
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
1
zadania?

Zadanie
Pomoc społeczna

Jednostka organizacyjna Urzędu
Burmistrz Leżajska
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie
B – MOPS, D – Caritas, E – agencja usług opiekuńczych

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie
Nie
prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru
Nadzór nad MOPS w Leżajsku sprawuje Burmistrz Leżajska, Wojewoda Podkarpacki,
nad jednostkami wykonującymi zadanie
Samorządowe Kolegium Odwoławcze, NIK, PIP, GIODO. Dwa pierwsze organy
otrzymują sprawozdania z poszczególnych obszarów realizowanego zadania
(finansowe, finansowo-rzeczowe), mają również możliwości kontrolne. Burmistrz ma
możliwość nadzoru personalnego. SKO sprawuje nadzór nad prawidłowością
prowadzonych postępowań administracyjnych i zgodności z prawem wydawanych
decyzji administracyjnych. Odpowiednio w swoich zakresach działania 3 ostatnie
instytucje.

Czy działania nadzorcze są
Sprawozdania, protokoły pokontrolne, zalecenia, decyzje.
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki
sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich
O jakości wykonania zadania może świadczyć liczba uchylanych przez SKO decyzji
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),

administracyjnych. Dostępność – liczba decyzji odmownych z powodu braku środków
dostępność i niezawodność wykonywania
finansowych.
zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Przy okazji przygotowywania projektu dokumentu Strategia Integracji i Rozwiązywania
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki
Problemów Społecznych były prowadzone (w roku 2008 i 2013) badania ankietowe
sposób
klientów MOPS.

Jak działania nadzorcze i wyniki badania
Działania nadzorcze (zalecenia pokontrolne, wytyczne burmistrza) są wdrażane w
opinii mieszkańców są wykorzystywane do
życie. Opinie klientów MOPS w miarę możliwości są uwzględniane (np.: zwiększenie
poprawy sposobu wykonywania zadania?
wysokości zasiłków celowych)

Jakie środki gmina przeznaczają na wykonanie
6700
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
13
zadania?

83

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Zadanie

Utrzymanie i budowa dróg gminnych

Jednostka organizacyjna Urzędu

C – MZRB (w likwidacji), E – różni podwykonawcy
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie

Nie

prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru

Nadzór inwestorski wykonywany własnymi siłami na etapie realizacji robót

nad jednostkami wykonującymi zadanie

budowlanych, odbiory robót jakościowe i ilościowe, rozliczanie robót, kontrola

kosztorysów, kontrola robót na bieżąco.

Czy działania nadzorcze są

W przypadku robót realizowanych po udzieleniu pozwolenia na budowę, czy zezwolenia
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki

na realizację inwestycji drogowej dokonywana są wpisy do dziennika budowy, w sposób?
sytuacjach koniecznych spisywane są notatki, a z czynności odbioru robót sporządzany

jest pisemny protokół. Nie spisywano protokołu odbioru robót realizowanych przez

MZRB.

W jaki sposób (przy pomocy jakich
Wykonanie robót oceniane jest w trakcie ich realizacji i przy odbiorze, uwagi
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),
przekazywane są na bieżąco wykonawcom robót, ocena dokonywana jest na podstawie
dostępność i niezawodność wykonywania
przepisów techniczno – budowlanych (norm, warunków technicznych, specyfikacji
zadania?
technicznych wykonania i odbioru robót).

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Nie
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki

sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania
Nie odbierane są roboty w przypadku posiadania wad i usterek, a wykonawca
opinii mieszkańców są wykorzystywane do
zobowiązany jest do ich usunięcia
poprawy sposobu wykonywania zadania?

Jakie środki gmina przeznacza na wykonanie
200
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
2
zadania?

84

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Zadanie

Oświetlenie dróg i przestrzeni publicznej

Jednostka organizacyjna Urzędu

Referat rozwoju gospodarczego miasta
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie

E – PGE Obrót

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie

Nie

prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru

Nadzór własnymi siłami, kontrola oświetlenia oraz informacje od mieszkańców nad jednostkami wykonującymi zadanie

Czy działania nadzorcze są

Nie (czasem sporządzana jest notatka)

dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki

sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich

Ocena dokonywana jest tylko pod kątem zakresu oświetlenia ulicznego – mają się wskaźników) oceniana jest jakość (standard),

świecić ustalone latarnie.

dostępność i niezawodność wykonywania

zadań?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z

Nie, ale stan oświetlenia nie jest satysfakcjonujący z uwagi na ograniczenia. Najczęściej wykonywania zadań? Jeśli tak – to w jaki

świeci się co druga latarnia uliczna a po godz. 22 co czwarta.

sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania

W przypadkach uzasadnionych zmieniane są latarnie, które mają się świecić,

opinii mieszkańców są wykorzystywane do

dokonywana jest rozbudowa oświetlenia, szczególnie na nowych terenach

poprawy sposobu wykonywania zadań?

przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe.

Jakie środki gmina przeznacza na wykonanie

480

tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
1
zadania?

85

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Zadanie
Zagospodarowanie przestrzenne

Jednostka organizacyjna Urzędu
Architekt Miejski
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie
A – Architekt Miejski, E – różni podwykonawcy

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie
Tak
prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru
Zadania zlecone projektantom (firmy komercyjne) są nadzorowane w oparciu o
nad jednostkami wykonującymi zadanie
zasady realizacji zamówienia, określone w treści umów, zawartych z poszczególnymi
wykonawcami. Zadania realizowane samodzielnie wykonywane są zgodnie

Czy działania nadzorcze są
Zgodnie z warunkami umowy (np. protokoły zdawczo-odbiorcze przekazania
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki
opracowań).
sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich
- brak Rozstrzygnięć Nadzorczych Wojewody w odniesieniu do uchwalonych
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),
opracowań planistycznych (dotyczy miejscowych planów zagospodarowania
dostępność i niezawodność wykonywania
przestrzennego i zmian Studium);
zadania?
- brak lub ilość uchylonych decyzji przez organ odwoławczy (Samorządowe Kolegium
Odwoławcze w Rzeszowie) w odniesieniu do wydanych decyzji o ustaleniu warunków
zabudowy i zagospodarowania terenu;
- brak lub ilość skarg na załatwienie poszczególnych spraw.

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Nie bada, ale stara się uwzględnić, w miarę możliwości, pojedyncze uwagi zgłaszane
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki
przez petentów.
sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania
Nie bada, ale stara się uwzględnić, w miarę możliwości, pojedyncze uwagi zgłaszane
opinii mieszkańców są wykorzystywane do
przez petentów.
poprawy sposobu wykonywania zadania?

Jakie środki gmina przeznaczona na wykonanie
20 – 50
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
2
zadania?

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Zadanie

Obsługa mieszkańców w urzędzie

Jednostka organizacyjna Urzędu

Referat organizacyjny i kadr
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie

A - Referat organizacyjny i kadr

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie

Nie

prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru

Brak

nad jednostkami wykonującymi zadanie

Czy działania nadzorcze są

Nie

dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki

sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich

Rejestr skarg i wniosków
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),

dostępność i niezawodność wykonywania
zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Nie
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki

sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania
opinii mieszkańców są wykorzystywane do
poprawy sposobu wykonywania zadania?

Jakie środki gmina przeznaczona na wykonanie
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
2
zadania?

87

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Zadanie
Utrzymanie zieleni

Jednostka organizacyjna Urzędu
Referat rozwoju gospodarczego miasta
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie
E – Firma Karol

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie
Nie
prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru

Nadzór wykonywany własnymi siłami, kontrola utrzymania zieleni na bieżąco i po nad jednostkami wykonującymi zadanie interwencjach mieszkańców.

Czy działania nadzorcze są

Najczęściej nie są dokumentowane. Uwagi przekazywane są telefonicznie do firmy, dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki sposób? która odpowiada za utrzymanie zieleni i kontrolowana jest realizacja zaleceń.

W jaki sposób (przy pomocy jakich

Ocena dokonywana jest pod kątem zakresu określonego w umowie i harmonogramie wskaźników) oceniana jest jakość (standard), robót (koszenia). dostępność i niezawodność wykonywania

zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z

Nie

wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki

sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania

W przypadkach uzasadnionych zlecane są roboty związane z wykoszeniem terenów, opinii mieszkańców są wykorzystywane do które nie są objęte harmonogramem. poprawy sposobu wykonywania zadania?

Jakie środki gmina przeznaczą na wykonanie

200

tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem

1

zadania?

88

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Zadanie
Ochrona zabytków

Jednostka organizacyjna Urzędu
Architekt Miejski
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie
A – Architekt Miejski

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie
Nie
prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru
Jednostka sama wykonuje to zadanie.
nad jednostkami wykonującymi zadanie

Czy działania nadzorcze są
Jednostka sama wykonuje to zadanie.
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki

sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich
„Program opieki nad zabytkami” jest opiniowany przez Wojewódzkiego Konserwatora
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),
Zabytków. „Program...” oraz sprawozdania z jego realizacji są przedstawiane na
dostępność i niezawodność wykonywania
sesjach rady - radni oceniają, czy informacja jest wystarczająca, bądź mogą wnosić
zadania?

uwagi. „Program...” oraz inne informacje Dotyczące ochrony zabytków są

udostępniane na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Leżajsku – w BIP, w

zakładce „Prawo lokalne”/”Ochrona Zabytków”.

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Nie bada, ale stara się uwzględnić, w miarę możliwości, pojedyncze uwagi zgłaszane
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki
przez właścicieli zabytków lub mieszkańców.
sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania

Nie bada, ale stara się uwzględnić, w miarę możliwości, pojedyncze uwagi zgłaszane opinii mieszkańców są wykorzystywane do poprawy sposobu wykonywania zadania?

Jakie środki gmina przeznaczają na wykonanie
0 – 200
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
2
zadania?

Zadanie
Kultura

Jednostka organizacyjna Urzędu

odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie
A – Miejskie Centrum Kultury

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie
Nie
prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru
Sprawozdania finansowe / merytoryczne. Zatwierdzenie planu finansowego przez Radę
nad jednostkami wykonującymi zadanie
i Burmistrza

Czy działania nadzorcze są
Nie
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki

sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich
Brak
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),

dostępność i niezawodność wykonywania

zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Nie
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki
sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania
opinii mieszkańców są wykorzystywane do
poprawy sposobu wykonywania zadania?

Jakie środki gmina przeznacza na wykonanie
1000
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
zadania?

90

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Zadanie

Kultura fizyczna i rekreacja

Jednostka organizacyjna Urzędu

Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji

odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie

B – MOSiR

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie

Nie

prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru

Nie

nad jednostkami wykonującymi zadanie

Czy działania nadzorcze są

Nie
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki

sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich
Opinia klientów biorących udział w zajęciach na basenie, zawodach, możliwość
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),
korzystania z usług w dni wolne i święta, wysoka jakość wody i czystość potwierdzona
dostępność i niezawodność wykonywania
badaniami raz w miesiącu przez SANEPID- barak przestojów W skład jednostki
zadania?
wchodzą : Pływalnia Kryta, Skate Park, Stadion, Zalew

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Na kasie dostępna jest Książka Skarg i Zażaleń
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki

sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania
Dostosowanie się do opinii klientów i ich uwag i podejmowanie działań
opinii mieszkańców są wykorzystywane do
zwiększających atrakcyjność
poprawy sposobu wykonywania zadania?

Jakie środki gmina przeznacza na wykonanie
1500
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
19,5
zadania?

91

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

Zadanie

Utrzymanie czystości w gminie, wywóz i utylizacja odpadów stałych

Jednostka organizacyjna Urzędu

Samodzielne stanowisko ds. gospodarki wodnej i ochrony środowiska
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie

A - Samodzielne stanowisko ds. gospodarki wodnej i ochrony środowiska, E -

Konsorcjum firm Miejski Zakład Komunalny Sp. z o.o. Leżajsk ul. Żwirki i Wigury 3 –
lider, Miejski Zakład Komunalny sp. z o.o. Stalowa Wola ul. Komunalna 1 – partner
konsorcjum prowadzi odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie
Nie
prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru
Nadzór nad referatem sprawuje burmistrz,
nad jednostkami wykonującymi zadanie
nadzór nad konsorcjum – sprawowany jest poprzez przekazywanie drogą telefoniczną
lub mailową do realizacji problemów dotyczących odbioru odpadów komunalnych
zgłaszanych przez mieszkańców.

Czy działania nadzorcze są
Nie są dokumentowane
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki
sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich
Brak wskaźników do oceny, pracownik merytoryczny odpowiada za to aby wszystkie
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),
zadania wykonane było zgodnie z obowiązującymi przepisami
dostępność i niezawodność wykonywania
zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z
Nie
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki
sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania

Postulaty zgłaszane przez mieszkańców brane są pod uwagę przy rozwiązywaniu opinii mieszkańców są wykorzystywane do problemów związanych z wykonywaniem zadań oraz przy podejmowaniu uchwał poprawy sposobu wykonywania zadania?

Jakie środki gmina przeznacza na wykonanie
1345
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
2
zadania?

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Zadanie
Ochrona środowiska

Jednostka organizacyjna Urzędu
Samodzielne stanowisko ds. gospodarki wodnej i ochrony środowiska
odpowiedzialna za realizację zadania

Jednostki wykonujące zadanie
Samodzielne stanowisko ds. gospodarki wodnej i ochrony środowiska

Czy Urząd zleca na zewnątrz wykonywanie
Zleca wykonanie programów np. ochrony środowiska, usuwania azbestu
prac należących do jego kompetencji ?

Opisać krótko sposoby sprawowania nadzoru
Nadzór nad pracą referatów sprawuje burmistrz
nad jednostkami wykonującymi zadanie

Czy działania nadzorcze są
Nie są dokumentowane
dokumentowane? Jeśli tak – to w jaki

sposób?

W jaki sposób (przy pomocy jakich
Brak wskaźników do oceny, pracownik merytoryczny odpowiada za to aby wszystkie
wskaźników) oceniana jest jakość (standard),
zadania wykonane było zgodnie z obowiązującymi przepisami
dostępność i niezawodność wykonywania

zadania?

Czy Urząd bada satysfakcję mieszkańców z

Nie
wykonywania zadania? Jeśli tak – to w jaki

sposób

Jak działania nadzorcze i wyniki badania
Problemy zgłaszane przez mieszkańców brane są pod uwagę przy realizacji zadań
opinii mieszkańców są wykorzystywane do
wynikających z poszczególnych ustaw
poprawy sposobu wykonywania zadania?

Jakie środki gmina przeznacza na wykonanie
100
tego zadania?

Ile osób w Urzędzie zajmuje się wykonaniem
2
zadania?

Załącznik 5. Wynagrodzenia prezesów wybranych spółek komunalnych

Miasto
Liczba
Nazwa przedsiębiorstwa
Rok
Wysokość
Źródło

mieszkańców

wynagrodzenia

Oborniki Śląskie
9.574
Zakład Gospodarki Komunalnej
2012
16.341,67
Nowagazeta.pl

Sztum
10.377
Przedsiębiorstwo Wodno-Kanalizacyjne
2012
7.750,00
Naszemiasto.pl

Puck
11.520
Zakład Gospodarki Komunalnej
2012
12.480,00
Dziennik Bałtycki

Trzebnica
12.741
Zakład Gospodarki Mieszkaniowej
2013
7.458,33
Nowagazeta.pl

Leżajsk
14.126
Miejski Zakład Komunalny
2014
17.867,54
Oświadczenie majątkowe

Człuchów
14.536
Przedsiębiorstwo Komunalne
2012
10.133,42
Naszemiasto.pl

Kartuzy
15.007
Przedsiębiorstwo Wodno-Kanalizacyjne
2012
9.500,00
Dziennik Bałtycki

Zakład Energetyki Ciepłej

8.500,00

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki

11.183,40

Urząd Miasta i Gminy

Busko- Zdrój

16.860

Komunalnej

2014

Busko-Zdrój

Zakład Usług Komunalnych

6.023,82

Sokółka

18.902

Zakład Gospodarki Komunalnej i

2012

6.044,95

Sokolka.eu

Mieszkańców

Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej

18.378,25

Gazeta lokalna

Płońsk

22.597

Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej

2013

19.239,10

Płońszczak

Zarząd Dróg i Mostów

14.319,92

Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej

5.500,00
Regionalny serwis

Biłgoraj
27.252

2013

internetowy

Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej

6.400,00

bilgoraj.com.pl

Zakład Gospodarki Komunalnej i

11.538,00

Malbork
39.252
Mieszkaniowej
2012

Dziennik Bałtycki

Towarzystwo Budownictwa Społecznego

11.660,00

Miejskie Wodociągi

16.446,67

Chojnice

40.306

Zakład Gospodarki Mieszkaniowej

2013

16.831,25

Naszemiasto.pl

Miejski Zakład Komunikacji

14.832,00

Wejherowo

50.375

Przedsiębiorstwo Wodno-Kanalizacyjne

2012

8.000,00

Dziennik Bałtycki

Miejski Zakład Komunikacji

9.368,00

Przedsiębiorstwo Wodno-Kanalizacyjne

16.000,00

Biała Podlaska

57.990

Miejski Zakład Komunikacyjny

2014

13.000,00

Biała24

Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej

14.500,00

Tczew

60.769

Przedsiębiorstwo Wodno-Kanalizacyjne

2012

10.000,00

Dziennik Bałtycki

Zakład utylizacji odpadów stałych

13.500,00

Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej

11.376,56

Stalowa Wola

64.189

Miejski Zakład Komunikacji Samochodowej

2013

11.546,32

BIP

Miejski Zakład Budynków Mieszkalnych

6.845,08

94

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

Miasto

Liczba

Nazwa przedsiębiorstwa

Rok

Wysokość

Źródło

mieszkańców

wynagrodzenia

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki

15.941,67

Komunalnej

Stargard

69.724

Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej

2013

16.043,33

BIP

Szczeciński

Zakład Zagospodarowania Odpadów

8.772,92

Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne

11.321,00

2013

Sądeckie Towarzystwo Budownictwa

11.660,00

Nowy Sącz

84.129

Spółecznego

Sadeczanin.info

Przedsiębiorstwo Wodno-Kanalizacyjne
2012
17.000,00

Załącznik 6. Wykorzystane źródła danych

1. Ankieta identyfikująca właścicieli zadań publicznych.
2. Ankieta oceniająca podział zadań publicznych pomiędzy komórkami Urzędu oraz jednostkami organizacyjnymi Gminy Miejskiej Leżajsk.
3. Ankieta oceniająca strukturę organizacyjną Urzędu Miejskiego w Leżajsku.

4. Ankieta oceniająca zatrudnienie w Urzędzie Miejskim w Leżajsku.
5. Uchwała Nr III/18/02 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 30 grudnia 2002 r., w sprawie Statutu Miasta Leżajska, DZ. URZ. WOJ. Nr 1, poz. 4.
6. Uchwała Nr XV/84/12 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 8 marca 2012 r., w sprawie Statutu Miasta Leżajska, DZ. URZ. WOJ. 2012.706.
7. Uchwała Nr XXVIII/185/09 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 24 czerwca 2009 r., w sprawie zmiany Statutu Miasta Leżajska, DZ. URZ. WOJ. Nr 49, poz. 1308.
8. Uchwała XI/65/11 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 28 października 2011 r., w sprawie zmiany Statutu Miasta Leżajska, DZ. URZ. WOJ. Nr 174, poz. 2532.
9. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 4465, LexPolonica.
10. Zarządzenie Burmistrza Leżajska z dnia 18 kwietnia 2012 r., w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, Nr 173/12.
11. Zarządzenie Burmistrza Leżajska z dnia 24 lutego 2014 r., w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, Nr 434/2014.
12. Zarządzenie Burmistrza Leżajska z dnia 27 kwietnia 2011 r., w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, Nr 51/2011.
13. Zarządzenie Burmistrza Leżajska z dnia 4 marca 2013 r., w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Leżajsku, Nr 279/13.
14. Zarządzenie Kierownika MOPS w Leżajsku z dnia 27.06.2012 r., w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego MOPS w Leżajsku, Nr 4/2012.
15. Zarządzenie Kierownika MOPS w Leżajsku z dnia 26.11.2012 r., w sprawie wprowadzenia aneksu do Regulaminu Organizacyjnego MOPS w Leżajsku, Nr 8/2012.
16. Uchwała Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 25 kwietnia 2006 r., w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą MOSIR w Leżajsku, Nr XXXIII/300/06.
17. Zarządzenie Dyrektora MOSIR z dnia 17 października 2011 r., w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego MOSIR w Leżajsku, Nr 6/2011.
18. Uchwała Rady Miasta Leżajska z dnia 16 czerwca 1998 r., w sprawie powołania zakładu budżetowego -

Miejskiego Zakładu Remontowo Budowlanego w Leżajsku, Nr XXXIII/191/98.

96

ANALIZA BUDŻETU LEŻAJSKA W LATACH 2011–2014 ...

19.Uchwała Zarządu Miasta Leżajska z dnia 25 sierpnia 1999 r., w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego – Miejski Zakład Remontowo Budowlany w Leżajsku, Nr 41/90/99.

20.Zarządzenie Dyrektora Miejskiego Centrum Kultury w Leżajsku z dnia 15 grudnia 2006 r., w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Centrum Kultury w

Leżajsku.

21.Zarządzenie Dyrektora Miejskiego Centrum Kultury w Leżajsku z dnia 3 Listopada 2014 r., w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Centrum Kultury w

Leżajsku.

22.Zakresy obowiązków pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych w Urzędzie Miejskim w Leżajsku oraz pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach pracy w strukturze Urzędu Miasta.

23.Sprawozdania Rb-27s za lata 2012 – 2014

24.Sprawozdania Rb-28s za lata 2012 – 2014

25.Sprawozdania Rb-n za lata 2012 – 2014

26.Sprawozdania Rb-nds za lata 2012 – 2014

27.Sprawozdania Rb-z za lata 2012 – 2014

28.Informacja Skarbnika o wysokości podstawowych zarobków w szkołach, przedszkolach, gimnazjum, ZEAS, MOPS, MOSiR oraz UM

29.Informacja skarbnika o składnikach długu

30.Protokół pokontrolny Regionalnej Izby Obrachunkowej z kontroli przeprowadzonej w styczniu 2015

31.Uchwały budżetowe na lata 2011 – 2014

32.Uchwała budżetowa przygotowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową na rok 2015

33.Sprawozdania finansowe MZK sp. z o.o. za lata 2013 i 2014

34.Sprawozdania finansowe samorządowego zakładu budżetowego Miejski Zakład

Remontowo Budowlany za lata 2011 – 2014

35. Uchwała rady miejskiej w sprawie stawki podatku od nieruchomości z 2012 roku
36. Uchwała rady miejskiej w sprawie stawki podatku od środków transportowych z 2009 i 2011 roku
37. Zarządzenie Burmistrza w sprawie Regulaminu kontroli finansowej z 4 czerwca 2007
38. Zarządzenie Burmistrza w sprawie Instrukcji kontroli finansowej z 4 czerwca 2007
39. Sprawozdania Z-06 o pracujących i wynagrodzeniach w MOPS za lata 2011 – 2014
40. Sprawozdania Z-06 o pracujących i wynagrodzeniach w MOSiR za lata 2011 – 2014
41. Sprawozdania Z-06 o pracujących i wynagrodzeniach w MZRB za lata 2011 – 2014
42. Sprawozdania Z-06 o pracujących i wynagrodzeniach w MCK za lata 2011 – 2014
43. Sprawozdania Z-06 o pracujących i wynagrodzeniach w UM za lata 2011 – 2014
44. Uchwały Rady Miejskiej w sprawie stawki opłaty targowej z 2009 oraz 2013 roku
45. Uchwały Rady Miejskiej w sprawie opłaty od posiadania psów z 2009 i 2012 roku
46. Uchwały Rady Miejskiej w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej z 2008 roku
47. Sprawozdania finansowe Miejskiego Centrum Kultury za rok 2012

97

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE

48. Protokół z kontroli przeprowadzonej w MOSiR z 19.03.2012
49. Upoważnienia pracowników UM
50. Zakresy czynności pracowników UM
51. Sprawozdania finansowe Miejskiego Zakładu Komunalnego sp. z o.o. za lata 2012 – 2014

