



Gmina Dąbrówno

Bilans otwarcia kadencji 2014-2018



Poznań, 23 marca 2015 r.
© Curulis Sp. z o.o.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
CHARAKTERYSTYKA STANOWISKA WÓJTA GMINA DĄBRÓWNO	6 10
CZĘŚĆ I. FINANSE GMINY DĄBRÓWNO	12
DOCHODY	13
<i>Baza podatkowa</i>	19
<i>Środki europejskie</i>	22
WYDATKI	24
WYNIK BUDŻETU	29
ZADŁUŻENIE	30
<i>Kredyty i pożyczki</i>	31
<i>Wskaźnik obsługi zadłużenia</i>	34
MOŻLIWOŚCI FINANSOWE GMINY DĄBRÓWNO	38
CZĘŚĆ II. OGRANICZACJA URZĘDU GMINY W DĄBRÓWNI	44
ADMINISTRACJA W FINANSACH GMINY	45
URZĄD GMINY W DĄBRÓWNI	47
<i>Usługi administracyjne</i>	47
<i>Zatrudnienie</i>	48
<i>Struktura organizacyjna Urzędu Gminy</i>	52
CZĘŚĆ III. SYSTEM OŚWIATY	57
OŚWIATA W FINANSACH GMINY	57
ORGANIZACJA SZKÓŁ	61
REKOMENDACJE	66
<i>Utworzenie Zespołu Szkół w Dąbrównie lub Filii Szkoły Podstawowej w Elgnowie</i>	66
<i>Zmiana formy dożywiania uczniów</i>	67
CZĘŚĆ IV. POMOC SPOŁECZNA	69
POMOC SPOŁECZNA W FINANSACH GMINY	69
GMINNY OŚRODEK POMOCY SPOŁECZNEJ	72
<i>Organizacja pracy GOPS</i>	72
CZĘŚĆ IV. GMINNE INSTYTUCJE KULTURY	75
KULTURA W FINANSACH GMINY	75
GMINNY OŚRODEK KULTURY	76
<i>Sytuacja finansowa</i>	77
<i>Działalność</i>	78
<i>Zatrudnienie</i>	79
GMINNA BIBLIOTEKA PUBLICZNA	80
<i>Sytuacja finansowa</i>	80
<i>Działalność</i>	81
<i>Zatrudnienie</i>	82
GMINNE CENTRUM KULTURALNO-BIBLIOTECZNE	83

CZĘŚĆ VI. INWESTYCJE	85
KOMPLEKS REKREACYJNO-SPORTOWY – ETAP I	85
<i>Dokumentacja przetargowa</i>	85
<i>Dokumentacja projektowa i wykonawcza</i>	87
<i>Odbiór robót budowlanych</i>	88
<i>Źródła finansowania inwestycji</i>	90
BUDYNEK W DĄBRÓWNIE DLA JEDNOSTEK UPOWSZECHNIANIA KULTURY	94
<i>Dokumentacja przetargowa</i>	94
<i>Dokumentacja projektowa</i>	101
<i>Źródła finansowania inwestycji</i>	101
PODSUMOWANIE	104
SPIS TABEL	105
SPIS RYCIN	106
INFORMACJA O WYKONAWCY	107

WPROWADZENIE

Rozpoczynająca się kadencja stawia przed władzami samorządowymi kolejne zadania i wyznawania, których właściwa realizacja będzie decydować o dynamice i kierunkach rozwoju gmin. Dostosowanie podejmowanych decyzji do potrzeb jednostki wymaga więc umiejętności strategicznego i perspektywicznego myślenia wspartego elementarną wiedzą na temat specyfiki danej jednostki.

Realizacja zadań będzie szczególnie trudna dla tych władz lokalnych, które powierzoną funkcję będą pełniły po raz pierwszy. Chcąc wesprzeć Wójta Gminy Dąbrówno w wykonywaniu funkcji zarządzania Gminą opracowano dokument pn. *Bilans otwarcia kadencji 2014-2018*, prezentujący kompleksową ocenę sytuacji Gminy u progu nowo rozpoczynającej się kadencji.

Niniejszy *Bilans Otwarcia* został sporządzony jako diagnoza sytuacji w Gminie Dąbrówno, gdzie ujęto zagadnienia dotyczące jej funkcjonowania w układzie opisowym, statystycznym i finansowym. Bilans przygotowano w oparciu o analizę dokumentów udostępnionych przez Urząd Gminy w Dąbrównie, przeprowadzone wywiady z przedstawicielami Urzędu oraz dodatkowe źródła informacji statystycznej, gospodarczej i społecznej.

Przeprowadzona diagnoza ma pozwolić na uchwycenie swoistego punktu wyjścia, czyli stanu do którego w kolejnych latach odnosić się będą efekty realizowanych zadań, planów i ustaleń. Wnioski i rekomendacje płynące z analizy mają stanowić narzędzie pomocne przy określaniu pożądanych, z punktu widzenia przeprowadzonej analizy, kierunków zarządzania jednostką i rozwoju Gminy.

Mając na uwadze potrzebę całościowego podejścia do zarządzania Gminą, w niniejszym opracowaniu zawarto:

1. analizę stanu finansów Gminy – dochodów (z uwzględnieniem bazy podatkowej), wydatków oraz zadłużenia;
2. ocenę organizacji pracy i struktury Urzędu Gminy;
3. analizę systemu oświaty;
4. ocenę funkcjonowania wybranych jednostek organizacyjnych i instytucji Gminy;
5. analizę poprawności realizacji wybranych projektów inwestycyjnych.

Całość analizy poprzedzono krótkim opisem sytuacji społeczno-gospodarczej Gminy oraz charakterystyką uprawnień i obowiązków osoby pełniącej funkcję Wójta, płynących z obowiązujących przepisów prawa, co w kontekście ich mnogości może okazać się pomocne dla nowo wybranego kierownika jednostki.

CHARAKTERYSTYKA STANOWISKA WÓJTA

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 poz. 594 z późn. zm., dalej zwana UoSG) jest podstawowym aktem prawnym określającym charakter stanowiska i zakres kompetencji Wójta. Należy przy tym pamiętać, że nie jest to jednak jedyny akt prawny, gdyż działalność Wójta regulują również inne ustawy szczególne i akty wykonawcze.

Wójt jest organem jednoosobowym, co ma istotne znaczenie zarówno dla trybu jego działania, form podejmowanych rozstrzygnięć, jak i dla odpowiedzialności za prowadzoną przez niego działalność, zwłaszcza w zakresie gospodarki finansowej.

Stanowisko Wójta jest kadencyjne. Okres jego pełnienia (jeżeli nie nastąpi wcześniejsze wygaśnięcie mandatu np. wskutek śmierci lub odwołania Wójta ze stanowiska) trwa 4 lata i w zasadzie pokrywa się z kadencją Rady. Czasu trwania kadencji Wójta nie należy jednak utożsamiać z okresem rzeczywistego pełnienia przez niego obowiązków. Zgodnie bowiem z art. 29a UoSG objęcie tych obowiązków następuje z chwilą złożenia wobec Rady ślubowania przewidzianego w tym przepisie a zakończenie ich pełnienia – z chwilą objęcia obowiązków przez nowo wybranego Wójta.

Działalność Wójta jest więc ściśle powiązana z działalnością Rady Gminy. Wzajemne stosunki Wójta z Radą wyznaczają w szczególności następujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym:

1. art. 18 ust. 2 pkt 2, zgodnie z którym Rada ustala wynagrodzenie Wójta, stanowi o kierunkach jego działania, oraz przyjmuje sprawozdania z jego działalności;
2. art. 18 ust. 2 pkt 3, według którego Rada - na wniosek Wójta - powołuje i odwołuje skarbnika Gminy;
3. art. 18 ust. 2 pkt 4 daje Radzie prawo decydowania o udzieleniu lub nieudzieleniu Wójtowi absolutorium;
4. art. 18 ust. 2 pkt 9 pozwala Radzie Gminy uchylać akty instrukcyjne (akty kierownictwa wewnętrznego) wiążące Wójta w prowadzeniu spraw majątkowych Gminy w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu, a w przypadku braku takich aktów - uzależniający ich dokonywanie od zgody Rady;
5. art. 18a ust. 1 upoważnia Radę Gminy do kontrolowania działalności Wójta i podległych mu jednostek organizacyjnych;
6. art. 20 ust. 3 obliguje przewodniczącego Rady do zwołania sesji nadzwyczajnej na wniosek Wójta;
7. art. 20 ust. 5 obliguje przewodniczącego Rady do wprowadzenia na wniosek Wójta do porządku obrad projektu uchwały, jeśli wpłynął on do Rady Gminy na co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji;
8. art. 28b pozwala Radzie na podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania Wójta z powodu innego niż nieudzielenie mu absolutorium.

Jak wskazuje art. 26 ust. 1 UoSG Wójt jest organem wykonawczym Gminy. Do obowiązków Wójta jako organu wykonawczego należy podejmowanie działań i czynności prawnych oraz techniczno-organizacyjnych. W określonych sytuacjach (art. 41 ust. 2 UoSG) Wójt może wydawać przepisy porządkowe, jak również sprawować nadzór nad działalnością kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a zatem pełnić w określonym zakresie funkcję stanowiącą i kontrolną.

Do Wójta należy wykonywanie określonych prawem zadań Gminy (tak własnych, jak zleconych), których realizacją obarczono go wprost i wyraźnie. Nie przypisanie zadań konkretnemu organowi oznacza, że należy ono do Rady, a nie do Wójta Gminy (zasada domniemania kompetencji Rady - art. 18 ust. 1 UoSG). Do ustawowych zadań Wójta należą w szczególności (art. 30 ust. 2 UoSG):

1. przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy;
2. określanie sposobu wykonania uchwał Rady;
3. gospodarowanie mieniem komunalnym;
4. wykonywanie budżetu Gminy;
5. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Funkcja organu wykonawczego Gminy jest tylko jedną z funkcji przypisanych Wójtowi, co oznacza, że ma on pewną własną (autonomiczną), bardzo szeroką, sferę działania, w której nie wykonuje uchwał Rady, lecz realizuje własne zadania.

Sama ustawa o samorządzie gminnym nakłada na Wójta szereg innych zadań. Jest on bowiem organem administracji publicznej właściwym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu tej administracji (art. 39 UoSG), kierownikiem Urzędu Gminy (art. 33 ust. 3 UoSG), a tym samym przełożonym służbowym zatrudnionych tam pracowników samorządowych oraz zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 UoSG), ustawowym reprezentantem Gminy (art. 31 UoSG), w tym także w zgromadzeniach związków komunalnych (art. 70 ust. 1 UoSG), wreszcie podmiotem odpowiedzialnym za sprawy ochrony przed powodzią i skutkami klęsk żywiołowych (art. 31a i 31b UoSG).

Wójt odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową Gminy rozumianą jako zgodną z prawem i zasadami ekonomii, celową i rzetelną. Art. 60 ust. 2 UoSG zakłada, że gospodarowanie finansami Gminy przez Wójta obejmuje przede wszystkim:

1. zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez Radę Gminy;
2. emitowanie papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez Radę Gminy;
3. dokonywanie wydatków budżetowych;
4. zgłaszanie propozycji zmian w budżecie Gminy;
5. dysponowanie rezerwami budżetu Gminy;
6. blokowanie środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

Odpowiedzialność Wójta za prawidłowość komunalnej gospodarki finansowej ma charakter publicznoprawny, a jej formą jest odmowa udzielenia absolutorium, równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania Wójta. Publiczny charakter odpowiedzialności Wójta za nieprawidłową gospodarkę finansową Gminy nie wyklucza jego odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody wyrządzone Gminie wskutek nieprawidłowego gospodarowania finansami komunalnymi, jak również odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czy też odpowiedzialności karnej za popełnione w związku z tym przestępstwa.

Jak zostało to już zaznaczone, ustawa o samorządzie gminnym jest najważniejszym dokumentem regulującym zadania i kompetencje Wójta. Zakres działalności jest jednak znacznie szerszy, nałożony przez inne przepisy prawa, co zostało zaprezentowane w tabeli poniżej.

Tabela 1. Kompetencje Wójta określone w wybranych przepisach prawa

Ustawa precyzująca kompetencje Wójta	Przepis regulujący	Kompetencje Wójta
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa tj. Dz.U. 2012 poz. 749 z późn. zm.	art.13	Pełnienie funkcji organu podatkowego
	art. 283	Upoważnienie do przeprowadzania kontroli podatkowej
Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych tj. Dz.U. 2014 poz. 849 z późn. zm.	art. 1c	Pełnienie funkcji organu podatkowego
Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym tj. Dz.U. 2013 poz. 1381 z późn. zm.	art. 6a ust. 4a	
Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym tj. Dz.U. 2013 poz. 465 z późn. zm.	art. 6	
Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej tj. Dz.U. 2014 poz. 1628 z późn. zm.	art. 12	
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami tj. Dz.U. 2014 poz. 518 z późn. zm.	art. 25	Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości
	art. 96	Wykonywanie czynności związanych ze scalaniem i podziałem nieruchomości
	art. 107 ust. 3	Ustalanie wysokości, terminów i sposobów wnoszenia opłaty adiacenckiej
Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych tj. Dz.U. 2010 nr 167 poz. 1131 z późn. zm.	art. 8	Wydawanie dowodów osobistych
Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności tj. 2010 nr 217 poz. 1427 z późn. zm.	art. 4	Prowadzenie ewidencji ludności
Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego tj. Dz.U. 2014 poz. 1741 z późn. zm.	art. 6 ust. 3	Pełnienie funkcji kierownika USC
Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty tj. Dz.U. 2004 nr 256 poz. 2572 z późn. zm.	art. 5 ust. 7	Prowadzenie szkół: 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie; 3) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki; 4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych tj. Dz.U. 2014 poz. 1202 z późn. zm.	art. 7	Wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych
Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej tj. Dz.U. 2014 poz. 333 z późn. zm.	art. 8	Kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom kłęski żywiolowej lub ich usunięcia
Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi tj. Dz.U. 2012 poz. 1356 z późn. zm.	art. 4	Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych

Ustawa precyzująca kompetencje Wójta	Przepis regulujący	Kompetencje Wójta
Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych tj. Dz.U. 2013 poz. 1383 z późn. zm.	art. 7	Powoływanie i odwoływanie Komentanta straży
	art. 9	Nadzór nad działalnością straży
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej tj. Dz.U. 2015 poz. 163	art. 60 ust. 2	Ustalanie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS
	art. 110 ust. 3	Ustalanie zakresu działania ośrodków pomocy społecznej
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. Dz.U. 2015 poz. 199	art. 9-14	Sporządzanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
	art. 15-20	Sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego
Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach tj. Dz.U. 2013 poz. 1399 z późn. zm.	art. 6 ust. 7	Wydawanie decyzji w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi
	art. 6d	Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie
	art. 9b-9m	Prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów
	art. 9q	Sporządzanie rocznego sprawozdania z realizacji zadań gospodarowania odpadami komunalnymi
Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych tj. Dz.U. 2013 poz. 260 z późn. zm.	art. 19	Pełnienie funkcji zarządcy dróg gminnych
Ustawa z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków tj. Dz.U. 2015 poz. 139	art. 12 ust. 5	Informowanie mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia
	art. 16-19	Udzielanie zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz uchwalanie regulaminu w tym zakresie
	art. 24 ust. 4	Kontrolowanie zatwierdzonych taryf oraz zasad rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków

Zródło: Opracowanie własne

Należy zaznaczyć, że zestawienie zawarte w tabeli nie jest wyczerpujące. Istnieje szereg innych przepisów, które nakładają na Wójta określone obowiązki. Tabela prezentuje tylko najważniejsze zadania, tożsame z zakresem zadań własnych gminy określonym w art. 7 ust. 1 UoSG.

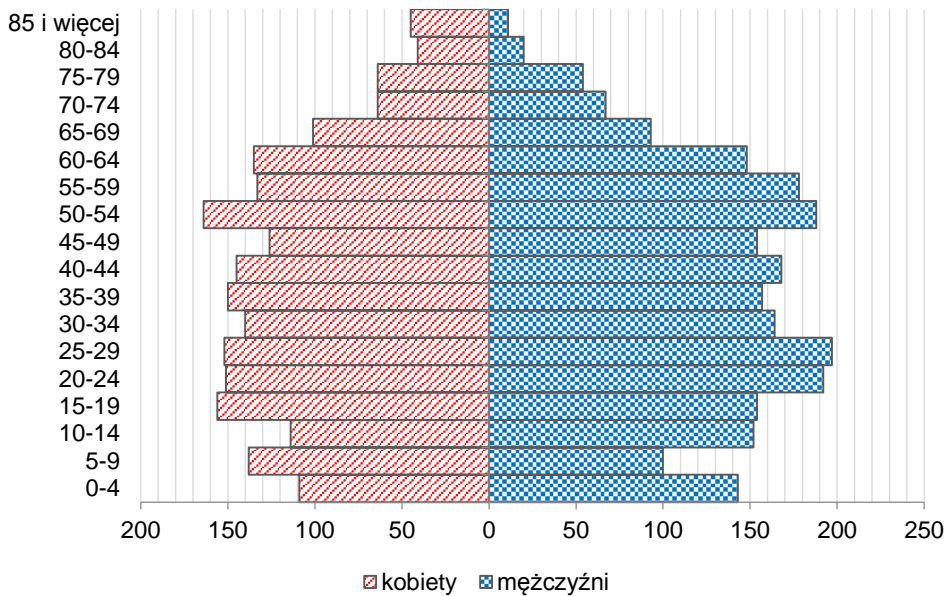
Zgodnie z art. 33 UoSG Wójt jest kierownikiem urzędu, a zadania wykonuje przy pomocy Urzędu Gminy. Powierzenie realizacji określonych zadań wyspecjalizowanym komórkom organizacyjnym Urzędu sprzyja lepszej efektywności i skuteczności w realizowaniu zadań.

W zakresie spraw administracyjnych – Wójt może powierzyć swojemu zastępcy prowadzenie określonych spraw (art. 33 ust. 5 UoSG), upoważnić go do wydawania decyzji administracyjnych (art. 39 ust. 2 UoSG), a w zakresie spraw cywilnych - upoważnić go do składania samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez Wójta osobą oświadczenia woli w imieniu Gminy w zakresie zarządu mieniem komunalnym (art. 46 ust. 1 UoSG).

GMINA DĄBRÓWNO

Gmina Dąbrówno jest jednostką samorządu terytorialnego położoną w południowej części powiatu ostródzkiego, w województwie warmińsko-mazurskim. Z danych Urzędu Stanu Cywilnego Gminy Dąbrówno wynika, że w 2013 roku powierzchnię 166 km² zamieszkiwało 4 468 osób. Strukturę ludności wg grup wieku i płci w Gminie Dąbrówno prezentuje rycina 1.

Ryc. 1. Piramida wieku dla Gminy Dąbrówno (stan na dzień 31.12.2013r.)



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Kształt piramidy wiekowej dla Gminy Dąbrówno ma charakter regresywny. Oznacza to, że struktura wiekowa ludności Gminy będzie ulegała istotnym zmianom wynikającym z przesuwania się na drabinie wieku wyżów i niżów demograficznych. Wąska podstawa piramidy, wynika ze zmniejszającej się liczby urodzeń.

Tabela 2. Struktura wiekowa Gminy Dąbrówno w latach 2010-2013

Liczba ludności	2010	2011	2012	2013
w wieku przedprodukcyjnym	1002	988	972	924
w wieku produkcyjnym	2909	2854	2864	2849
w wieku poprodukcyjnym	626	657	681	695

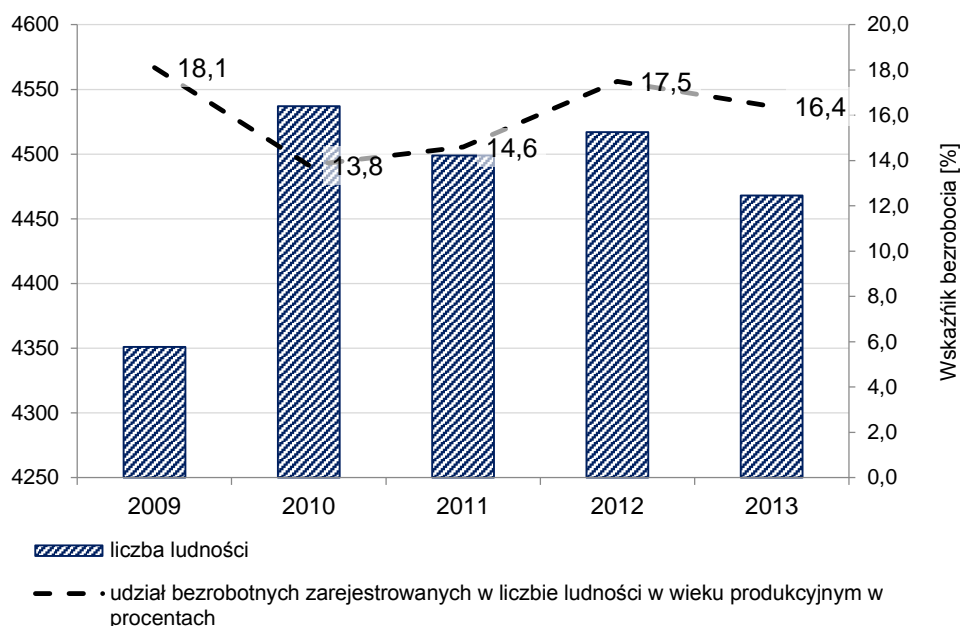
Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Spadkowi liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym towarzyszy wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym. Jeżeli taki trend utrzyma się w dalszym ciągu, wówczas może on odcisnąć istotne piętno na szeregu dziedzin życia społecznego Gminy, np. na systemie świadczeń społecznych, ochronie zdrowia czy systemie edukacyjnym.

Gminę w 2013 roku charakteryzował dodatni przyrost naturalny. Jego wartość, choć niewielka, wynosiła 0,2%, co oznacza, że na tysiąc mieszkańców Gminy liczba urodzeń przewyższała liczbę zgonów o blisko 0,2.

Z danych Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie wynika, że w latach 2009-2010 wskaźnik bezrobocia (liczony jako stosunek liczby bezrobotnych do liczby ludności w wieku produkcyjnym) dla Gminy Dąbrówno uległ wyraźnemu zmniejszeniu. W 2012 roku odnotowano jednak tendencję odwrotną – o niemal 3,7 pp. wzrost poziom bezrobocia, który w 2013 roku utrzymywał się na zbliżonym poziomie. Najniższy poziom wskaźnika bezrobocia wystąpił w 2010 roku, a w porównaniu z rokiem 2013 był niższy o 6,6 pp.

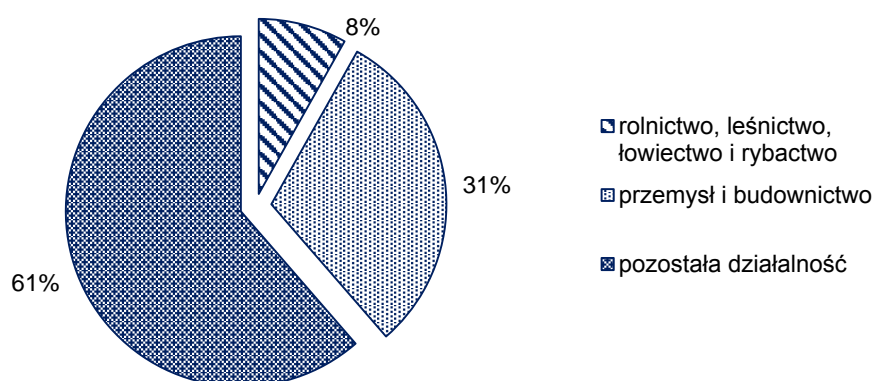
Ryc. 2. Wskaźnik bezrobocia w latach 2009-2013 w Gminie Dąbrówno



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych PUP w Ostródzie.

W strukturze podmiotów gospodarczych działających na terenie Gminy Dąbrówno w 2013 roku dominowały podmioty działające w branży usługowej (61%), w tym przede wszystkim w branży handlowej (28,8%), branży budowlanej (16,7%) oraz w branży przetwórstwa przemysłowego (11,2%). Z danych statystycznych wynika, że w ostatnich latach obserwuje się ponadto sukcesywny wzrost liczby podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON.

Ryc. 3. Podmioty gospodarcze wg rodzajów działalności w Gminie Dąbrówno w 2013 roku



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych GUS

CZĘŚĆ I. FINANSE GMINY DĄBRÓWNO

Kondycja finansów Gminy świadczy o społeczno-gospodarczym poziomie jej rozwoju. Prawidłowa gospodarka finansowa powinna służyć możliwie jak najlepszemu zaspokajaniu potrzeb lokalnych między innymi poprzez realizację przemyślanych inwestycji. Zachowanie właściwej struktury dochodów i wydatków oraz racjonalne korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania powinno być priorytetem dla władz a zarazem gwarantem sukcesu w zakresie zarządzania finansami.

Dla zachowania przejrzystości, analizę stanu finansów Gminy Dąbrówno dokonano w podziale na dochody, wydatki, wynik budżetu i zadłużenie. Zwrócono szczególną uwagę na skuteczność wykorzystania instrumentu kreowania rozwoju lokalnego jakim są lokalne podatki i opłaty.

W celu odzwierciedlenia bieżącej sytuacji Gminy, w zestawieniach tabelarycznych zawartych w niniejszym opracowaniu, analizę danych historycznych rozszerzono do 6 lat (budżety od 2010 r.). Na podstawie sprawozdań finansowych i założonego projektu budżetu na 2015 rok dokonano oceny bieżącej sytuacji finansowej Gminy. Na podstawie wniosków płynących z analizy oraz poprzez urealistycznienie założeń wieloletniej prognozy finansowej określono realne możliwości finansowe Gminy w kolejnych latach.

W celu przeprowadzenia właściwej i kompleksowej analizy stanu finansów Gminy rozpatrzono szereg następujących dokumentów:

1. Sprawozdania z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych za okres 2010-2013 (Rb-27s i Rb-28s);
2. Sprawozdania o nadwyżce/deficycie Gminy w latach 2010-2013 (Rb-NDS);
3. Sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w latach 2009-2013 (Rb-Z);
4. Projekt uchwały budżetowej na 2015 rok oraz projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej;
5. Sprawozdania z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych za grudzień 2014 r. oraz po I, II, III kwartale (Rb-27s i Rb-28s);
6. Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie w 2014 r. po III kwartale (Rb-NDS);
7. Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w 2014 r. po III kwartale (Rb-Z);
8. Sprawozdania opisowe z wykonania budżetów za lata 2010-2013;
9. Umowy kredytowe i pożyczkowe na zaciągnięte przez Gminę zobowiązania i programy emisji obligacji;
10. Bilanse skonsolidowane Gminy za lata 2010-2013;
11. Opinie regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek;
12. Opinie regionalnej izby obrachunkowej z wykonania budżetów za lata 2010-2013;
13. Opinia regionalnej izby obrachunkowej do projektu budżetu na lata 2014-2015;
14. Opinie regionalnej izby obrachunkowej do projektów WPF na lata 2011-2014.

DOCHODY

Wykonywanie przez Gminę zadań publicznych wymaga zapewnienia jej środków finansowych na ich realizację. Źródła dochodów JST oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów określono w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Analiza dochodów Gminy Dąbrówno została dokonana w podziałach merytorycznych, a następnie sklasyfikowana w podziały wymagane ustawowo. Podział merytoryczny został sporządzony za pomocą paragrafów klasyfikacji budżetowej na następujące kategorie:

1. dochody bieżące:
 - 1) podatki i opłaty lokalne¹;
 - 2) udziały w podatkach centralnych, w tym:
udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT);
 - 3) subwencje, w tym:
oświatowa, wyrównawcza i równoważąca;
 - 4) dotacje, w tym:
na zadania zlecone i powierzone oraz na zadania własne;
 - 5) pozostałe dochody, w tym:
grzywny i kary pieniężne, wpływy z usług, odsetki od środków na rachunkach bankowych, dofinansowanie w ramach umów między JST,
 - 6) a także inne dochody;
2. dochody z majątku, w tym:
 - 1) dochody majątkowe: przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprzedaż majątku, dotacje na inwestycje;
 - 2) dochody z najmu i dzierżawy.

Dzięki takiemu ujęciu dochodów zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Historyczne wartości dochodów w latach 2010-2014 scharakteryzowano poniżej. W zestawieniach związanych z analizą finansów Gminy zawarto także dane wynikające z planu budżetu na 2015 rok. Wynika to z potrzeby szerszego spojrzenia na obecny kształt budżetu.

Poszczególne dochody Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015 zestawiono w Tabeli 3. Należy przy tym pamiętać, iż dochody w roku 2015 są wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

¹ Na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do podatków lokalnych zaklasyfikowano wpływy z podatku: od nieruchomości, rolnego i leśnego, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, dochodowego od osób fizycznych w formie karty podatkowej. Do opłat lokalnych zaklasyfikowano m.in. wpływy z opłaty: skarbowej, targowej, miejscowej, za gospodarcze korzystanie ze środowiska czy za zezwolenie na sprzedaż alkoholu (na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi) oraz odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat.

Tabela 3. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
DOCHODY OGÓŁEM	13 804 060	16 684 374	15 361 808	15 419 892	16 954 959	16 930 284
Dochody bieżące	13 427 464	14 221 223	14 054 635	14 387 842	16 262 098	15 530 284
Podatki i opłaty lokalne	2 276 613	2 231 156	2 599 825	2 753 013	3 864 609	4 449 880
Udział w podatkach centralnych	835 726	984 167	1 010 748	1 036 133	1 155 528	1 274 645
Subwencje	5 352 329	5 429 076	5 784 281	6 259 612	5 697 776	5 750 907
Dotacje	4 269 036	4 455 591	4 030 482	3 888 585	4 402 768	2 555 313
Pozostałe	693 760	1 121 233	629 299	450 498	1 141 417	1 499 539
Dochody majątkowe	376 596	2 463 151	1 307 173	1 032 050	692 861	1 400 000
Dochody z majątku	366 596	81 398	639 909	81 723	440 135	1 400 000
Dotacje na inwestycje	10 000	2 381 753	667 264	950 327	252 725	0

*wg sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3 prezentuje wykonane w latach 2010 - 2014 oraz zaplanowane w 2015 roku dochody Gminy Dąbrówno, z uwzględnieniem podziału dochodów zgodnie z przyjętą metodologią. W strukturze dochodów ogółem Gminy, w analizowanym okresie, dominują dochody bieżące, które stanowią od blisko 85% do 97% dochodów ogółem. Uwzględniając planowane wartości dochodów, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 15,8 mln zł.

Najniższy poziom dochodów budżetowych charakteryzował rok 2010. Na niskim poziomie kształtowały się wówczas wpływy ze sprzedaży mienia. W 2011 roku uzyskane dochody były wyższe o ponad 2,8 mln zł w stosunku do roku poprzedniego, a wynikało to z uzyskania środków z Unii Europejskiej w ramach zwrotu kosztów poniesionych w związku z zrealizowanymi inwestycjami, w tym związaną m.in. z budową sieci kanalizacji sanitarnej.

Najwyższy poziom dochodów budżetowych charakteryzował rok 2014, a wynikał on ze zwiększenia wpływów z tytułu podatków lokalnych i opłat (w stosunku do 2013 roku wpływy zwiększyły się o ponad 1,1 mln zł).

Tabela 4. Dynamika dochodów dla Gminy Dąbrówno w latach 2011-2015

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
Dynamika dochodów	--	120,87%	92,07%	100,38%	109,96%	99,85%
Dynamika dochodów bieżących	--	105,91%	98,83%	102,37%	113,03%	95,50%
Dochody ogółem na mieszkańca	--	3 734	3 438	3 451	3 795	3 789
Dochody bieżące na mieszkańca	--	3 183	3 146	3 220	3 640	3 476

*wg sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Dane zawarte w tabeli 4 wskazują, że dochody uzyskiwane przez Gminę Dąbrówno charakteryzowały się wysokim zróżnicowaniem. Poziom dochodów Gminy determinowały w głównej mierze dochody majątkowe, w tym przede wszystkim dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości oraz wysokość otrzymanych dotacji na zadania inwestycyjne.

W latach 2011-2014, ujemna dynamika liczona wg metodologii rok do roku poprzedniego, charakteryzowała rok 2012. Niższy w stosunku do wykonania z roku poprzedniego poziom dochodów zaplanowano w budżecie na rok 2015. W głównej mierze zmniejszeniu uległ poziom dotacji celowych z budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań zleconych.

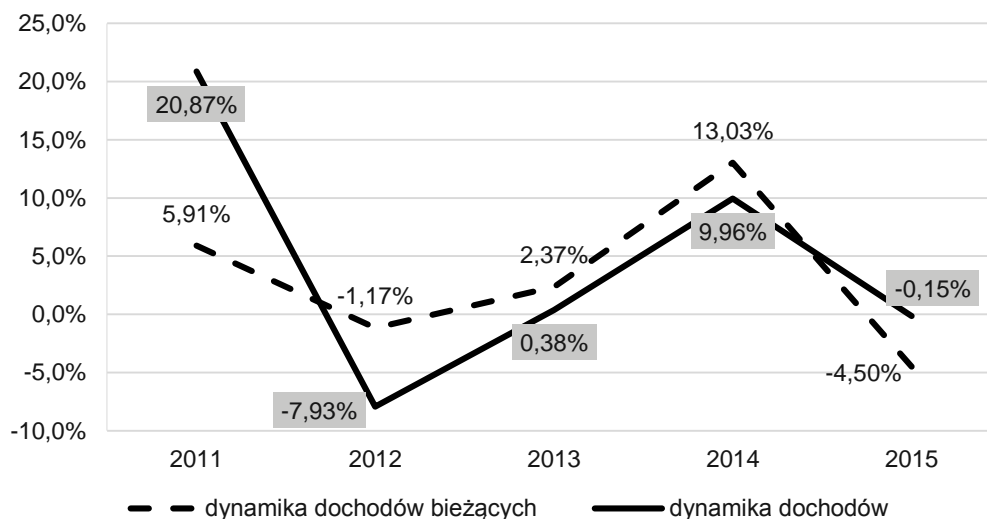
W 2014 roku wartość zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia udało się zrealizować jedynie w 25% (w 2013 roku, dochody ze sprzedaży mienia w stosunku do planu zrealizowano w 3%). W 2015 roku dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości zaplanowano na poziomie 1,4 mln zł.

Bazując na informacjach o wykonaniu dochodów majątkowych w poprzednich latach, a także informacjach o stanie mienia Gminy mogącego stać się przedmiotem sprzedaży należy stwierdzić, że kwota zaplanowana w 2015 roku jest mało realna, a ryzyko jej niewykonania jest bardzo duże.

W sytuacji, w której część zaplanowanych w 2015 roku dochodów ze sprzedaży mienia nie zostanie wykonana, istnieje ryzyko załamania budżetu Gminy, co spowoduje zwiększenie deficytu budżetowego, konieczność zaciągnięcia nowego kredytu, a co za tym idzie pogorszenie wskaźników zadłużenia oraz zwiększenie kosztów obsługi zadłużenia.

Wysokie planowanie dochodów majątkowych, w tym dochodów ze sprzedaży mienia niesie ze sobą ryzyko utraty płynności finansowej oraz załamania się wskaźników, o których mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Ryc. 4. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Dąbrówno od roku 2011



Źródło: Opracowanie własne.

Obok dynamiki wartości dochodów ogółem, należy zwrócić uwagę na dynamikę dochodów bieżących uzyskiwanych w poszczególnych latach przez Gminę Dąbrówno. W analizowanym okresie dochody bieżące cechowała zbliżona tendencja do docho-

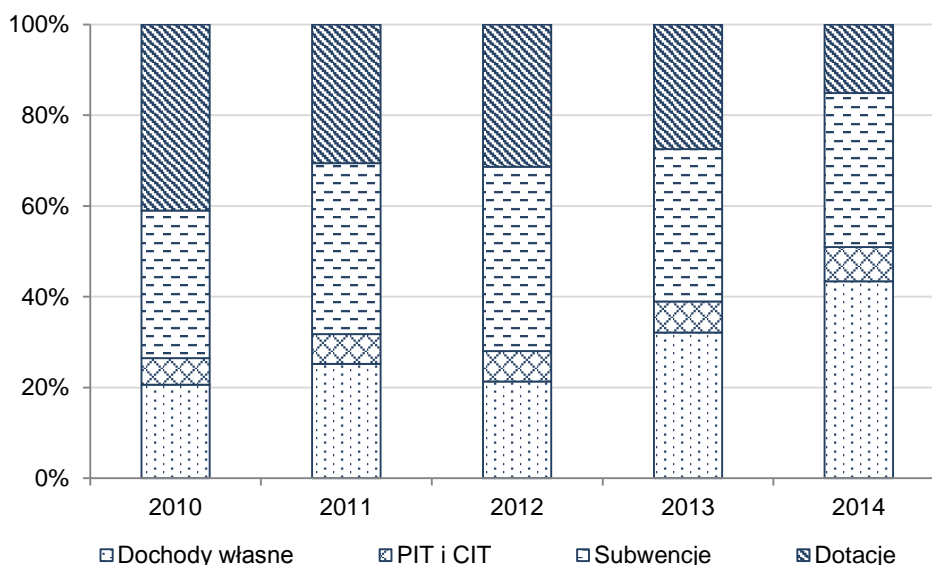
dów ogółem, aczkolwiek wahania były nieco bardziej stabilne. Rok 2014 charakteryzował się znacznym wzrostem dochodów bieżących z tytułu lokalnych podatków i opłat.

W tabeli 4 zaprezentowano również wartość dochodów ogółem oraz dochodów bieżących na mieszkańca. Zgodnie z Rankiem Zamożności Gmin opracowanym w 2013 roku przez Pawła Swianiewicza, Gmina Dąbrówno uplasowała się 612 miejscu spośród 1 571 gmin wiejskich objętych rankingiem. W stosunku do roku poprzedniego nastąpiło pogorszenie pozycji w rankingu (spadek z miejsca z 355).

Poziom zamożności Gminy, określony w oparciu o wyniki rankingu, należy ocenić negatywnie, gdyż w przekroju kilku ostatnich lat jej pozycja uległa wyraźnemu pogorszeniu (miejsce 83. w roku 2007; 289. miejsce w roku 2010).

Biorąc pod uwagę dane zawarte w tabeli 1, przewiduje się, że w strukturze demograficznej mieszkańców Gminy wzrastać będzie liczba ludności w wieku poprodukcyjnym (65 i więcej). Władze Gminy powinny zatem intensyfikować działania w celu pobudzania i wspierania lokalnego rynku pracy, zapobiegania kształtowaniu się negatywnej struktury wiekowej mieszkańców oraz skuteczniej wykorzystywać istniejące możliwości wspierania rozwoju gospodarczego, tym bardziej że wymienione czynniki w istotny sposób wpływają na strukturę dochodów budżetu Gminy.

Ryc. 5. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Dąbrówno w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne.

Na rycinie 5 przedstawiono uproszczoną klasyfikację źródeł dochodów Gminy, która została podzielona na dochody własne, udział w podatkach centralnych (PIT i CIT), subwencje oraz dotacje. W latach 2010-2012 dochody własne stanowiły około 20% dochodów ogółem. Od 2013 roku wzrósł poziom tych dochodów, by w 2014 roku zapewniać ponad 40% wpływów do budżetu. W latach 2010-2014 dochody z PIT i CIT stanowiły około od blisko 5% do 10% dochodów ogółem. Ponad 50% dochodów przypadło na subwencje i dotacje.

Udział w podatkach centralnych PIT i CIT jest często zaliczany jako źródło dochodów własnych. Z racji charakteru tych dochodów (praktycznie brak wpływu na ich wiel-

kość ze strony samorządu) nie ma podstaw do zaliczania ich jako dochodów własnych. Jest to z kolei znaczące źródło dochodów, dlatego zostały wyłonione osobno. W analizowanym okresie, w strukturze dochodów Gminy Dąbrówno dostrzega się wzrost wartości udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, przy jednoczesnym dość niskim udziale w podatku dochodowym od osób prawnych.

W latach 2010-2012 ponad 80% dochodów budżetowych Gminy Dąbrówno stanowiły subwencje i dotacje, które ze względu na niezależny od jednostki sposób przyznawania i praktycznie brak możliwości kształtowania nie mogły być właściwą podstawą podejmowanych decyzji. Od 2013 roku udział subwencji i dotacji w strukturze dochodów budżetowych uległ zmniejszeniu, aczkolwiek nadal odgrywa dominujące znaczenie w strukturze dochodów Gminy.

Wysokie usztywnienie strony dochodowej budżetu Gminy w latach 2010-2012 znacząco ograniczyło możliwość swobodnego wydatkowania środków budżetowych przez władze Gminy oraz osiągnięcia zakładanych rezultatów związanych z poprawą struktury budżetu.

Najważniejszą kategorią dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego są jednak dochody własne, gdyż zapewniają władzy lokalnej samodzielność finansową. W analizowanym okresie udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych kształtował się w przedziale 20-40%.

W tabeli 5 przedstawiono najważniejsze paragrafy dochodów Gminy za lata 2010-2015. Na ich podstawie obliczono średni udział danego źródła w analizowanym okresie, a następnie uszeregowano je w kolejności malejącej (od paragrafu, z którego uzyskuje się najwięcej wpływów).

Tabela 5. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Par.	Nazwa	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**	Średnia	Udział	Udział skumulowany
292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	5 352 329	5 429 076	5 777 659	6 259 612	5 697 776	5 750 907	5 711 227	36,01%	36,01%
201	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących zakresu administracji rządowej (...)	2 804 169	3 010 890	2 841 737	2 772 944	2 939 315	2 251 439	2 770 082	17,47%	53,48%
31	Podatek od nieruchomości	1 518 759	1 458 162	1 650 692	1 816 409	2 901 315	3 455 000	2 133 390	13,45%	66,93%
1	Podatek dochodowy od osób fizycznych	828 239	944 130	995 044	1 035 508	1 116 680	1 244 045	1 027 274	6,48%	73,41%
203	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin	679 932	677 129	672 731	906 246	968 655	303 874	701 428	4,42%	77,83%
32	Podatek rolny	455 456	505 274	650 169	681 135	700 763	726 260	619 843	3,91%	81,74%
200	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków (...)	630 717	767 572	497 014	171 629	449 213	-	503 229	3,17%	84,91%
77	Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego	355 154	74 570	560 209	35 120	434 848	1 375 000	472 484	2,98%	87,89%
46	Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	378 196	474 603	346 919	228 950	438 992	438 000	384 277	2,42%	90,31%
629	Środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin (...)	-	1 271 494	658 664	-	-	-	321 693	2,03%	92,34%

*wg sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5 jest rozszerzonym zestawieniem mającym zobrazować główne źródła dochodów Gminy Dąbrówno o największym wpływie na sytuację finansową jednostki. Dochody te wyłoniono na podstawie klasyfikacji budżetowej. W tabeli zaprezentowano 10. najważniejszych źródeł dochodów Gminy, które łącznie zapewniają ponad 90% wpływów do budżetu. Zestawienie wskazuje, które ze źródeł dochodów są znaczące dla Gminy i będą miały największy wpływ na planowanie wieloletnie.

Pośród zaprezentowanych 10. pozycji, aż sześć odnosi się do źródeł zewnętrznych i dotyczy środków pochodzących z budżetu państwa (subwencja ogólna zapewnia ponad 36% wpływów do budżetu). Również wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych determinują kształt i strukturę budżetu Gminy Dąbrówno.

Dominacja środków pochodzących z subwencji i dotacji, a przy tym dość duże znaczenie środków uzyskiwanych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych powodują, że Gmina ma ograniczone możliwości w zakresie samodzielnego oddziaływania na kształt struktury dochodów budżetowych, ponieważ ich wielkości nie są bezpośrednio zależne od władz.

Niezależny od jednostki sposób przyznawania wskazanych środków i praktycznie brak możliwości ich kształtowania powoduje, że nie mogą stać się one właściwą podstawą podejmowanych decyzji w przyszłości. Jakiegokolwiek próby zakładania zwiększonych wpływów z podatku dochodowego czy dotacji są ryzykowne.

Wśród dochodów własnych największe znaczenie w budżecie odgrywiają wpływy z podatku od nieruchomości. Równie ważną pozycją w strukturze budżetu Gminy Dąbrówno jest podatek rolny. Biorąc pod uwagę wnioski płynące z dotychczasowej analizy, szczegółowej analizie poddano bazę podatkową Gminy Dąbrówno jako źródła dochodów bezpośrednio zależnego od polityki finansowej władz Gminy.

BAZA PODATKOWA

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych Rada Gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek wybranych podatków i opłat lokalnych. Wysokość stawek nie może jednak przekroczyć maksymalnych kwot określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych.

Zgodnie z §15 ust. 1 pkt 3-5 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych, wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast) jako organy podatkowe posiadają uprawnienia do odraczania terminu płatności oraz rozkładania na raty zapłaty podatku. Ponadto mają kompetencje w zakresie umarzania w całości lub w części zaległości podatkowych, opłaty prolongacyjnej czy odsetek za zwłokę.

Względna swoboda władz lokalnych w zakresie kształtowania stawek podatków i opłat lokalnych determinuje zatem wysokość dochodów uzyskiwanych z tego tytułu. Szczegółowe dane w zakresie kształtowania się wpływów z podatków lokalnych w Gminie Dąbrówno prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Dąbrówno z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2014

		2010	2011	2012	2013	2014
podatek rolny						
wykonanie		455 456	505 274	650 169	681 135	700 763
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	342 677	333 979	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	3 653	838	3 359	2 440	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	514	-	553	-	
podatek od nieruchomości						
wykonanie		1 518 759	1 458 162	1 650 692	1 816 409	2 901 315
skutki obniżenia górnych stawek podatków		256 856	239 529	232 616	225 788	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		128 875	130 702	314 482	327 061	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	6 500	3 973	15 243	1 975	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	88 696	85 684	11 786	207	
podatek leśny						
wykonanie		42 756	48 016	58 398	57 924	53 593
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	-	-	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	11	28	53	21	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	
podatek od środków transportowych						
wykonanie		34 755	32 734	30 045	24 541	27 562
skutki obniżenia górnych stawek podatków		11 708	11 183	13 898	12 822	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	1 192	-	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	10 733	10 733	3 728	-	
podatek dochodowy od osób fizycznych, opłacony w formie karty podatkowej						
wykonanie		3 061	3 194	278	2 089	1 391
podatek od czynności cywilnoprawnych						
wykonanie		73 149	68 256	61 945	62 770	55 859
wpływy z opłaty skarbowej						
wykonanie		20 436	17 515	18 722	17 214	20 191
wpływy z opłaty eksploatacyjnej						
wykonanie		378 196	474 603	346 919	228 950	438 992

Zródło: Opracowanie własne.

Analiza kształtowania się dochodów Gminy Dąbrówno z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2013 została oparta o sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych. Do analizy roku 2014 wykorzystano sprawozdania za grudzień 2014 roku. Na dzień sporządzenia grudniowych sprawozdań budżetowych, sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych za 2014 rok nie były gotowe. W tabeli zawarto tylko informacje o wykonaniu poszczególnych kategorii podatków lokalnych, co nie oznacza, że umorzenia, rozłożenia na raty czy ulgi i zwolnienia w 2014 roku nie wystąpiły.

Dane zawarte w tabeli 6 potwierdzają wnioski płynące z analizy tabeli 5. Podatek od nieruchomości jest najważniejszym źródłem dochodów własnych Gminy Dąbrówno. Należy przy tym zwrócić uwagę na kształtowanie się wpływów z tego tytułu z analizowanym okresie.

W latach 2010-2013 dochody z tytułu podatku od nieruchomości wzrastały, a wzrost ten był wynikiem podnoszenia wysokości stawek obowiązujących w Gminie, które i tak nie były ustalane na najwyższym poziomie. W 2014 roku wpływy z tego podatku zwiększyły się o ponad 1,1 mln zł, a było to wynikiem aktualizacji powierzchni nieruchomości stanowiących przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości. W 2015 roku wpływy z tytułu tego podatku zaplanowano na poziomie 3,5 mln zł.

Wysokość wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w 2014 roku oraz ich planowany wzrost w kolejnych latach będzie pozytywnie oddziaływał na kształt budżetu Gminy Dąbrówno zapewniając dodatkowe środki na działalność inwestycyjną Gminy.

Ustalanie należności Gminy Dąbrówno z tytułu podatku od nieruchomości na podstawie nieaktualnych powierzchni budynków i gruntów będących podstawą opodatkowania spowodowało, że w latach 2010-2013 Gmina straciła możliwość uzyskania dodatkowych dochodów.

W latach 2010-2014 część stawek podatkowych ustalono na niższym poziomie, z zachowaniem obowiązujących przepisów prawnych. W konsekwencji w analizowanym okresie Gmina utraciła łącznie ponad 676 tys. zł wpływów z tytułu podatku rolnego oraz ponad 954 tys. zł wpływów z podatku od nieruchomości.

W latach 2010-2013 część stawek podatkowych ustalono na niższym poziomie, z zachowaniem obowiązujących przepisów prawa. Obniżenie górnych stawek podatkowych skutkowało pozbawieniem Gminy możliwości uzyskania dodatkowych dochodów w łącznej kwocie ponad 1,68 mln zł.

Uchwała Nr XI/64/07 Rady Gminy w Dąbrównie z dnia 24 września 2007 roku w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości określa te rodzaje nieruchomości, które zwalnia się z podatku od nieruchomości. Zwolnienia te mają charakter przedmiotowy, a więc powinny dotyczyć pewnego rodzaju nieruchomości a nie indywidualnie określonej grupy podatników.

Jak wskazuje §1 ust. 1 pkt. 3 powoływanej Uchwały, z podatku od nieruchomości zwalania się budynki pozostałe (chlewy, obory, stodoły) wchodzące w skład byłego gospodarstwa rolnego przekazanego na własność Skarbu Państwa przez podatnika, stanowiące obecnie własność (współwłasność) emerytów, rencistów pod warunkiem, że renta, emerytura jest wyłącznym źródłem utrzymania właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości, a zwolnione budynki nie są wynajmowane lub wydzierżawiane.

Od strony formalnej zwolnienie z podatku dotyczy konkretnych budynków lub ich części. Konstrukcja językowa uchwały nie powoduje, że zwolnienie można traktować

jednak za przedmiotowe. Uchwała wyraźnie wskazuje pewną grupę podatników. **Zaleca się zatem podjęcie nowej uchwały określającej nieruchomości zwolnione z podatku, z zachowaniem terminów wynikających z przepisów prawa.**

W wysokości uzyskiwanych dochodów budżetowych, odzwierciedlenie znajduje stosowanie przez władze Gminy ulg i zwolnień. W latach 2010-2013 udzielanie przez władze Gminy ulg i zwolnień z podatku od nieruchomości skutkowało pozbawieniem wpływów w wysokości ponad 900 tys. zł.

Stosowanie ulg i zwolnień z podatku od nieruchomości odegrało najbardziej dotkliwy wpływ na budżet w latach 2012-2013, w których Gmina straciła ponad 600 tys. potencjalnych wpływów.

Należy podkreślić, że ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych przewidziane w Ordynacji podatkowej mają charakter uznaniowy - Wójt jako organ podatkowy może bowiem przyznać ulgę, ale nie ma takiego obowiązku (wyrok NSA z 19 grudnia 2003 r., sygn. akt SA/Bk 393/03).

Na etapie analizy wpływów z podatków i opłat lokalnych należy zwrócić uwagę na poziom zaległości podatkowych występujących na koniec każdego roku budżetowego. Z roku na rok wzrastał poziom zaległości podatkowych (łącznie z zaległościami w podatkach realizowanych przez Urzędy Skarbowe). Zestawienie prezentuje tabela 7.

Tabela 7. Zaległości podatkowe wobec Gminy Dąbrówno w latach 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Zaległości podatkowe	165 913	319 430	565 998	686 989
Dochody podatkowe*	3 112 339	3 215 322	3 610 572	3 789 147
Relacja	5,33%	9,93%	15,68%	18,13%

*dochody podatkowe uwzględniają wpływy z podatków i opłat lokalnych oraz dochody z tytułu udziału Gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych

Źródło: Opracowanie własne.

Z analizy wynika, że rokrocznie poziom należności Gminy z tytułu zaległości podatkowych wzrastał, a wzrost ten był nieproporcjonalny w stosunku do poziomu uzyskiwanych dochodów podatkowych. W 2013 roku poziom zaległości podatkowych zwiększył się o 314% w stosunku do roku 2010 (przy wzroście dochodów podatkowych o 21% w 2013 roku w stosunku do roku 2010).

Analiza wykazała że dominujący wpływ na kształt i strukturę dochodów budżetowych Gminy Dąbrówno mają środki, na wysokość których Gmina nie ma bezpośredniego wpływu. Wysokie usztywnienie strony dochodowej budżetu powinno stanowić impuls do skutecznego wykorzystania przez władze Gminy narzędzia jakim są lokalne podatki i opłaty. Dotychczas, stosowanie ulg i zwolnień oraz obniżanie górnych stawek podatkowych skutkowało utratą znacznego poziomu wpływów do budżetu.

ŚRODKI EUROPEJSKIE

Na etapie analizy źródeł dochodów Gminy wykazano, że środki zewnętrzne stanowią dominujące znaczenie w dochodach Gminy. Uzyskiwane dotacje, zwłaszcza

z budżetu państwa, ograniczały swobodę decyzyjną władz gdyż musiały być wydatkowane na ściśle określone cele. Wśród uzyskiwanych dotacji znalazły się jednak środki jakie Gmina pozyskała z budżetu Unii Europejskiej. Pomimo, że charakteryzuje je celowość wydatkowania to jednak ich pozyskanie z reguły uwarunkowane zostało potrzebami Gminy.

Na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych Gminy Dąbrówno zwrócono uwagę na wysokość uzyskiwanych środków europejskich, oceniając przy tym aktywność Gminy w zakresie pozyskiwania tych środków. Tabela poniżej prezentuje wysokość środków europejskich jakie Gmina pozyskała w latach 2010-2014.

Tabela 8. Wysokość środków europejskich* pozyskanych przez Gminę Dąbrówno

	2010	2011	2012	2013	2014
Dofinansowanie	630 717	2 039 066	1 182 653	892 355	536 789

*określono na podstawie sprawozdań finansowych wg czwartej cyfry paragrafu

Źródło: Opracowanie własne

W ostatnich latach wyraźnie zmniejszyła się aktywność Gminy w pozyskiwaniu środków europejskich. Najwięcej środków otrzymano w roku 2011, a były to środki jakie Gmina otrzymała na realizację projektu „Ja też mogę zostać Omnibusem” czy „Integracja i aktywność zapewni dobrą przyszłość”, jak również zwrot kosztów poniesionych w 2010 roku na budowę sieci kanalizacji sanitarnej.

Średni udział środków europejskich w analizowanym okresie kształtował się na poziomie 7%. W związku z tym, że najwięcej środków pozyskano w 2011 roku, również udział tych środków w dochodach Gminy był wówczas najwyższy. Z tabeli 9 wynika, że od 2011 r. udział środków europejskich w budżecie Gminy zmniejszył się.

Tabela 9. Udział środków europejskich* w dochodach Gminy Dąbrówno

	2010	2011	2012	2013	2014
dochody ogółem	13 804 060	16 684 374	15 361 808	15 419 892	16 954 959
dotacje UE	630 717	2 039 066	1 182 654	892 356	536 789
<i>udział</i>	<i>4,57%</i>	<i>12,22%</i>	<i>7,70%</i>	<i>5,79%</i>	<i>3,17%</i>
dotacje ogółem	4 279 036	6 837 344	4 697 746	4 838 912	4 655 494
dotacje UE	630 717	2 039 066	1 182 654	892 356	536 789
<i>Udział</i>	<i>14,74%</i>	<i>29,82%</i>	<i>25,17%</i>	<i>18,44%</i>	<i>11,53%</i>
dochody majątkowe	376 596	2 463 151	1 307 173	1 032 050	692 861
dotacje UE	0	1 271 494	658 664	720 727	87 576
<i>udział</i>	<i>0,00%</i>	<i>51,62%</i>	<i>50,39%</i>	<i>69,83%</i>	<i>12,64%</i>

*określono na podstawie sprawozdań budżetowych wg czwartej cyfry paragrafu

Źródło: Opracowanie własne

Z tabeli wynika jednoznacznie, że wysokie usztywnienie budżetu Gminy Dąbrówno w latach 2010-2014 spowodowane było w większości dotacjami pochodzącymi z budżetu państwa. Środki europejskie stanowiły średnio 20% kwoty otrzymanych dotacji celowych.

W analizowanym okresie przy wykorzystaniu środków z Unii Europejskiej zrealizowano inwestycje obejmujące m.in. budowę sieci kanalizacji sanitarnej (inwestycję zakończono w 2010 roku, ale część środków otrzymano w 2011 roku), remont i modernizację stacji uzdatniania wody w Dąbrównie czy budowę placów zabaw w Gardynach, Saminie czy Tułodziadzie.

WYDATKI

Analiza wydatków została przeprowadzona na podstawie danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy (Rb-28s) za lata 2010-2014 i ich planu na 2015 rok.

Analizę wydatków Gminy Dąbrówno oparto na podziale merytorycznym, który został dokonany za pomocą działów klasyfikacji budżetowej:

- 010 Rolnictwo i łowiectwo;
- 400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię, elektryczną, gaz i wodę;
- 600 Transport i łączność;
- 700 Gospodarka mieszkaniowa;
- 710 Działalność usługowa;
- 750 Administracja publiczna;
- 751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa;
- 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa;
- 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem;
- 757 Obsługa długu publicznego;
- 758 Różne rozliczenia;
- 801 Oświata i wychowanie;
- 851 Ochrona zdrowia;
- 852 Pomoc społeczna;
- 853 Pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej;
- 854 Edukacyjna opieka wychowawcza;
- 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska;
- 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
- 926 Kultura fizyczna i sport.

W ramach każdego działu budżetowego wydatki zostały podzielone na:

1. wydatki bieżące:
 - 1) w tym: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz pozostałe wydatki bieżące;
2. wydatki majątkowe.

Dzięki takiemu ujęciu wydatków zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Historyczne wartości wydatków w latach 2010-2014 scharakteryzowano poniżej. W zestawieniach związanych z analizą finansów Gminy zawarto także dane wynikające z planu budżetu na rok 2015.

Poszczególne wydatki Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015 zestawiono w Tabeli 10. Należy przy tym pamiętać, iż wydatki w roku 2015 są wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

Tabela 10. Struktura zrealizowanych i planowanych wydatków Gminy w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
WYDATKI OGÓŁEM	15 771 449	17 964 621	16 760 200	15 046 410	17 027 907	16 403 394
Wydatki bieżące	13 196 826	14 058 527	14 102 351	14 130 217	15 679 276	14 895 360
Wynagrodzenia i pochodne	6 450 382	6 823 051	6 980 668	6 769 705	6 987 836	7 416 592
Pozostałe bieżące	6 702 601	7 087 432	6 888 199	7 110 163	8 484 103	7 285 668
Obsługa długu	43 844	148 043	233 485	250 350	207 338	193 100
Poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0
Wydatki majątkowe	2 574 623	3 906 094	2 657 848	916 193	1 348 631	1 508 034

*wg sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 10 prezentuje wykonane oraz zaplanowane w latach 2010-2015 wydatki Gminy Dąbrówno. Struktura uwzględnia podział wydatków zgodnie z przyjętą metodologią. Biorąc pod uwagę planowane w 2015 roku wartości wydatków, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 16,5 mln zł.

W analizowanym okresie wydatki bieżące Gminy Dąbrówno wykazują rokrocznie tendencję wzrostową. Od 2010 do 2014 roku wydatki bieżące wzrosły o prawie 2,5 mln zł. Wśród nich największy poziom wykazują wydatki z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. Wydatki bieżące w badanych latach wynoszą średnio 14,3 mln zł, zaś 48% stanowią wydatki przeznaczone na wynagrodzenia i pochodne.

Wzrastający poziom wydatków bieżących będzie wpływał na obniżenie maksymalnego wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a przez to rodził problemy Gminy z zachowaniem ustawowych relacji zadłużenia.

W analizowanym okresie ogólna kwota wydatków ulegała znacznym wahaniom. Najwięcej środków wydatkowano w roku 2011 (prawie 18 mln zł). Tak znaczny poziom determinowały głównie wydatki majątkowe, które w 2011 roku przeznaczono na przebudowę dróg gminnych, kontynuację inwestycji związanej z rozbudową oraz remontem stacji uzdatniania wody oraz szereg innych drobnych inwestycji dotyczących m.in. budowy chodników. Kontynuacja części inwestycji w 2012 roku przełożyła się na równie wysoki poziom wydatków majątkowych w 2012 roku, a to z kolei wpłynęło na wyższe od średniej wykonanie wydatków ogółem.

Tabela 11. Dynamika wydatków Gminy Dąbrówno w latach 2011-2015

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
Dynamika wydatków	--	113,91%	93,30%	89,77%	113,17%	96,33%
Dynamika wydatków bieżących	--	106,53%	100,31%	100,20%	110,96%	95,00%
Wydatki bieżące na mieszkańca	--	3 146	3 156	3 163	3 509	3 334
Wydatki ogółem na mieszkańca	--	4 021	3 751	3 368	3 811	3 671

*wg sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

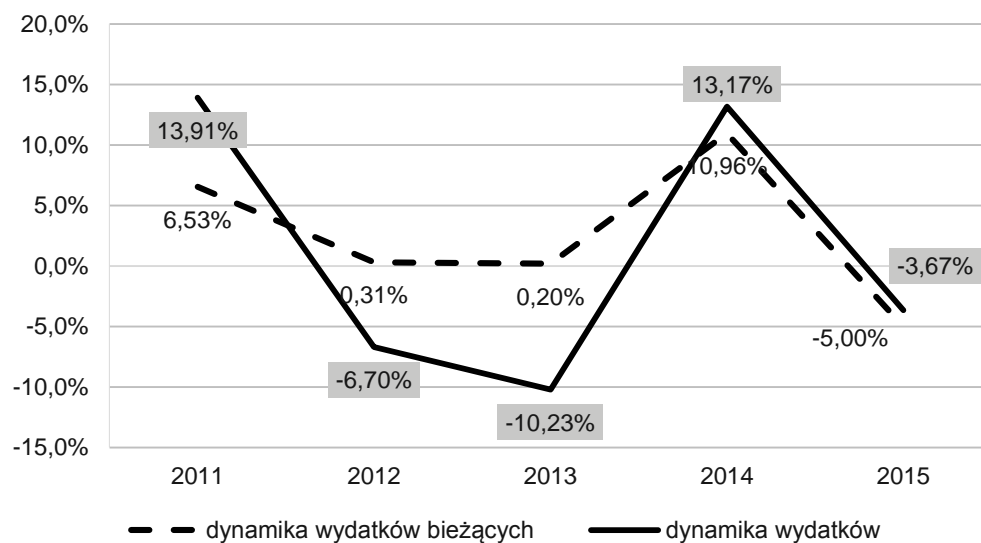
Źródło: Opracowanie własne.

Znaczny poziom wydatków inwestycyjnych poniesionych w 2011 roku spowodował, że w stosunku do roku 2010 poziom wydatków ogólnych zwiększył się o ponad 13%

(podobna tendencja miała miejsce w roku 2014). W latach 2010-2014 wydatki bieżące w Gminie charakteryzowały się dynamiką powyżej 100%. Według wartości planowanych na 2015 rok zarówno wydatki ogółem, jak i bieżące spadną w stosunku do roku poprzedniego.

W projekcie budżetu na 2015 rok, niepokojący jest planowany znaczny spadek, o ponad 1,2 mln zł pozostałych wydatków bieżących w stosunku do wykonania tych wydatków w 2014 roku.

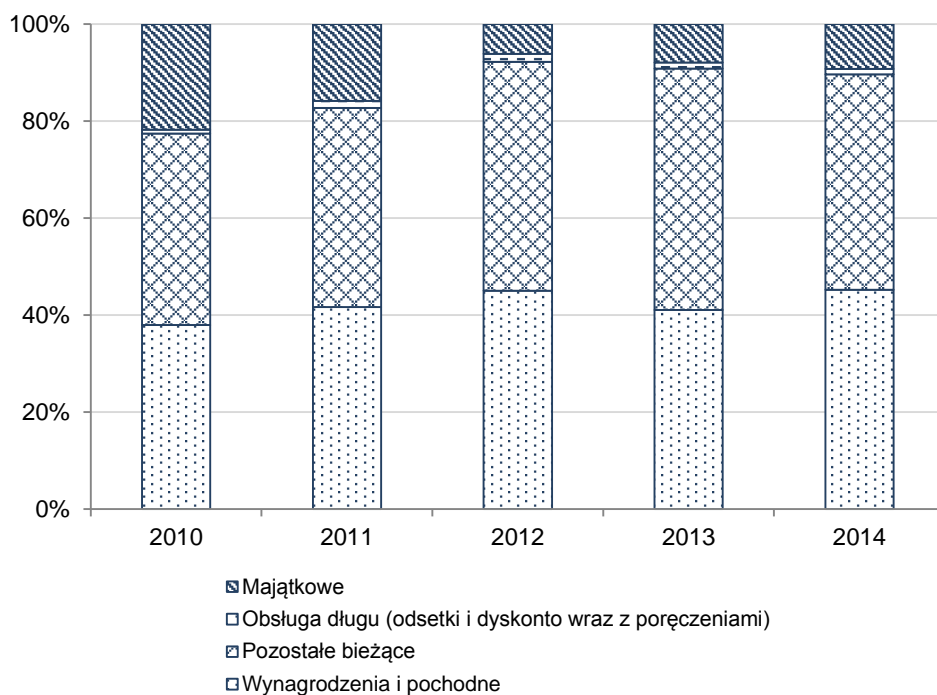
Ryc. 6. Dynamika wydatków Gminy Dąbrówno od roku 2011



Źródło: Opracowanie własne.

W analizowanym okresie zmienność wydatków bieżących oscylowała na poziomie 15 pp. W latach 2012-2013 dynamika wydatków bieżących była wyższa niż dynamika wydatków ogółem, co było następstwem ograniczenia działalności inwestycyjnej. Wzrost poziomu wydatków bieżących w 2014 roku w znacznej mierze wpływa na obniżenie wskaźnika maksymalnej obsługi zadłużenia w kolejnych latach, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Rycina 7 wskazuje, że w latach 2010-2014 kategorią wydatków o największym znaczeniu w budżecie Gminy były pozostałe wydatki bieżące. Od 2010 roku wzrostowi nominalnej wartości tych wydatków towarzyszył wzrost znaczenia w strukturze wydatków Gminy.

Ryc. 7. Kształtowanie się kierunków wydatków Gminy Dąbrówno w latach 2010-2014

Źródło: Opracowanie własne.

Wynagrodzenia i pochodne, które stanowiły ponad 40% całkowitej wartości wydatków. W badanym okresie nastąpił wzrost udziału wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem. W stosunku do wykonania z 2014 roku, o ponad 420 tys. zł zwiększono poziom wydatków przeznaczonych na wypłatę wynagrodzeń w 2015 roku.

Wyższy w stosunku do 2014 roku poziom wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wynika z włączenia w strukturę organizacyjną Urzędu Gminy zlikwidowanego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, który dotychczas funkcjonował w formie samorządowego zakładu budżetowego i konieczności zapewnienia wynagrodzeń dla przejętych pracowników.

Należy ponadto zwrócić uwagę na udział wydatków związanych z obsługą długu. Z analizy danych finansowych wynika, że w badanym okresie nastąpił ich wzrost. Jest to o tyle ważne, gdyż ich wartość rzutuje na wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Charakterystyka działań wydatków ze szczególnym uwzględnieniem tych, które generują największe wpływy środków z budżetu została zaprezentowana w tabeli 12.

Tabela 12. Podział wydatków na działy w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Dział	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**	Średnia	Udział	Udział skumulowany
Oświata i wychowanie	5 515 486	5 737 460	5 913 241	5 944 013	5 924 923	6 244 037	5 879 860	35,64%	35,64%
Pomoc społeczna	3 611 844	3 693 480	3 718 829	3 801 245	3 865 986	3 502 323	3 698 951	22,42%	58,07%
Administracja publiczna	1 451 839	1 535 751	1 610 755	1 725 016	1 645 677	1 829 230	1 633 045	9,90%	67,97%
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 580 245	720 554	1 605 049	879 234	602 255	1 770 062	1 359 567	8,24%	76,21%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	403 035	411 286	446 098	634 569	1 671 988	622 884	698 310	4,23%	80,44%
Transport i łączność	408 757	2 705 997	322 292	298 160	228 270	207 770	695 208	4,21%	84,66%
Rolnictwo i łowiectwo	551 328	1 672 652	452 224	695 636	550 504	171 050	682 232	4,14%	88,79%
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	596 758	734 972	605 435	181 005	382 055	18 000	419 704	2,54%	91,34%
Gospodarka mieszkaniowa	69 669	69 358	68 291	78 369	1 079 653	1 033 960	399 883	2,42%	93,76%
Kultura fizyczna	34 040	52 272	1 332 836	38 888	32 028	49 190	256 542	1,56%	95,32%

*wg sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Z tabeli 12 wynika, że głównymi kierunkami wydatkowania środków pieniężnych przez Gminę w analizowanym okresie była oświata i wychowanie (ponad 35% całkowitych wydatków), pomoc społeczna (ponad 22% wydatków) oraz administracja publiczna (blisko 10%).

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje na szereg obszarów, w ramach których władze lokalne mają obowiązek realizować zadania dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Tak wysokie koszty znajdują więc uzasadnienie. Z punktu widzenia celów niniejszego opracowania występuje konieczność kompleksowej oceny ich wysokości w stosunku do sytuacji społeczno-gospodarczej Gminy. W tym celu ich szczegółowa analiza zostanie zaprezentowana odrębnie.

Wysokie wydatki Gmina ponosi również poprzez realizację działań w obszarze gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (około 8,2%), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (prawie 4,3%) oraz transportu i łączności (4,2%), a także w związku z funkcjonowaniem mniejszych grup wydatków, z obszaru:

1. rolnictwo i łowiectwo;
2. pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej;
3. gospodarka mieszkaniowa;
4. kultura fizyczna.

Osobną uwagę należy poświęcić wydatkom związanym z obsługą zadłużenia, która powoduje poważne problemy związane z utrzymaniem równowagi budżetu, a także z indywidualnie liczoną wskaźnikiem zadłużenia. Powyższa analiza zostanie dokonana na etapie analizy zadłużenia.

WYNIK BUDŻETU

Wynik budżetu stanowi różnicę pomiędzy uzyskanymi dochodami a poniesionymi wydatkami i może wykazywać nadwyżkę, deficyt lub się równoważyć. Z punktu widzenia prowadzenia właściwej gospodarki finansowej Gminy pożądaną sytuacją jest występowanie budżetu zrównoważonego lub nadwyżki budżetowej.

Tabela 13. Wynik budżetu w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Wynik budżetu bieżącego	230 638	162 696	-47 717	257 625	582 822
Relacja wyniku budżetu bieżącego do dochodów bieżących	1,72%	1,14%	-0,34%	1,79%	3,58%
Wynik budżetu bieżącego ze sprzedażą mienia	597 234	244 094	592 193	339 348	1 022 957
Wynik budżetu	-1 967 389	-1 280 247	-1 398 392	373 481	-72 948

Zródło: Opracowanie własne.

W analizowanym okresie Gmina Dąbrówno wykazywała w większości nadwyżkę w budżecie bieżącym (jako różnicy między dochodami a wydatkami bieżącymi), za wyjątkiem roku 2012. Oznacza to, że w większości dochody Gminy były przeznaczane na pokrycie kosztów bieżącego funkcjonowania Gminy.

Zakłada się, że jednostka samorządu terytorialnego o stabilnej sytuacji finansowej powinna generować nadwyżkę budżetu bieżącego w stosunku do dochodów bieżących na poziomie 8-10%. Z tabeli 13 wynika, że Gmina generowała nadwyżkę budżetu bieżącego na dość niskim poziomie, stanowiącym średnio 1,5% dochodów bieżących.

Praktycznie całkowite pokrycie wydatków bieżących dochodami bieżącymi oznacza, że na pokrycie wydatków inwestycyjnych Gmina przeznaczala środki uzyskane ze sprzedaży mienia lub środki pozyskane ze źródeł zewnętrznych, np. z dotacji lub z kredytów i pożyczek.

Pokrywanie wydatków inwestycyjnych z dochodów majątkowych nie jest jednak dobrą praktyką, gdyż dochody majątkowe, szczególnie ze sprzedaży mienia nie są dochodami regularnymi, charakteryzują się incydentalnością i zależą od wielu czynników niezależnych od władz lokalnych jak np. koniunktura na rynku nieruchomości.

Ponad 98% dochodów bieżących uzyskiwanych przez Gminę w latach 2010-2014 przeznaczono na pokrycie wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem Gminy, nie zapewniając przy tym środków na działalność inwestycyjną.

Po wprowadzeniu obostrzeń dotyczących równoważenia części bieżącej budżetu, ewentualny deficyt bieżący może być sfinansowany nadwyżką z lat ubiegłych bądź wolnymi środkami. W związku z powyższymi ograniczeniami obecnie wykazywany deficyt budżetowy odpowiada za dokonywane przez jednostki wydatki majątkowe nie mające pokrycia w dochodach majątkowych.

Z tabeli 13 wynika, że za wyjątkiem roku 2013, dochody uzyskiwane przez Gminę były niewystarczające do tego żeby pokryć całkowicie poniesione wydatki. Najwyższy deficyt budżetowy wystąpił w latach 2010-2012. Jak wykazano na etapie analizy wydatków Gminy, w tych latach poniesiono największe wydatki inwestycyjne.

Władze Gminy planując realizację inwestycji powinny zwracać szczególną uwagę na możliwości finansowania inwestycji z dochodów własnych. Brak możliwości przeznaczenia nadwyżki budżetowej na działalność inwestycyjną powinien stanowić podstawę podejmowania działań zmierzających do ograniczenia wydatków bieżących.

ZADŁUŻENIE

Podczas tego etapu analizy zbadano wieloletnią prognozę finansową Gminy, sprawozdania budżetowe Rb-NDS oraz umowy na zaciągnięte kredyty i pożyczki. Rozpatrzono lata historyczne oraz aktualną prognozę do roku 2022.

Na faktyczną obsługę zadłużenia Gminy Dąbrówno w omawianym okresie mają wpływ następujące rodzaje zobowiązań:

1. zaciągnięte kredyty i pożyczki, których łączna kwota na dzień 01.01.2015 r. wynosi 5 696 100 zł, a spłata planowana jest do 2022 roku;
2. odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek.

KREDYTY I POŻYCZKI

Na dzień 01.01.2015 roku, Gmina Dąbrówno posiadała następujące zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich:

1. pożyczka zaciągnięta w WFOŚiGW w Olsztynie w 2010 roku (umowa Nr 00039/10/15022/OW-OT/P), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 162 200 zł;
2. kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w Olsztynku w 2010 roku (umowa Nr 129/2010), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 105 000 zł;
3. kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w Olsztynku w 2010 roku (umowa Nr 224/2010), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 189 000 zł;
4. kredyt zaciągnięty w Banku Ochrony Środowiska S.A. w Warszawie w 2010 roku (umowa Nr 1201/11/2010/1072/F/CEB/EIB3/242/EKO), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 125 000 zł;
5. pożyczka zaciągnięta w WFOŚiGW w Olsztynie w 2011 roku (umowa Nr 00004/11/15022/GW-ZW/P), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 256 000 zł;
6. kredyt zaciągnięty w Banku PKO S.A. w 2011 roku (umowa Nr 2011/91/22573460), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 699 100 zł;
7. kredyt zaciągnięty w Banku Millenium S.A. w 2011 roku (umowa Nr 2614/11/400/04), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 669 000 zł;
8. kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w Działdowie. w 2012 roku (umowa Nr 2/2012/JST), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 2 023 800 zł;
9. kredyt zaciągnięty w Banku Ochrony Środowiska S.A. w Warszawie w 2012 roku (umowa Nr 21/12/W-307/OW-OK/K), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 233 000 zł;
10. kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w Olsztynku w 2013 roku (umowa Nr 212/2013), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 890 000 zł;
11. kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w Olsztynku w 2014 roku (umowa Nr 2013/2014), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 344 000 zł.

Tabela 14 prezentuje szczegółowe zestawienie zaciągniętych w latach 2010-2014 przez Gminę kredytów i pożyczek, uwzględniając aktualny harmonogram spłaty rat kapitałowych poszczególnych zobowiązań do 2022 roku.

Z harmonogramu wynika, iż największe koszty związane ze spłatą rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek poniesione zostaną w latach 2016-2019. Szczególną uwagę zwrócić należy na wysokość rat kapitałowych przypadających do spłaty w roku 2019, gdyż tak duże obciążenie budżetu Gminy kosztami obsługi zadłużenia będzie negatywnie oddziaływać na możliwość zaciągnięcia przez Gminę nowych zobowiązań.

Tabela 14. Harmonogram spłaty rat kapitałowych przez Gminę Dąbrówno w latach 2015-2022

Wyszczególnienie	Kwota pozostała do spłaty na dzień 01.01.2015	Oprocentowanie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Raty kapitałowe										
WFOŚiGW	162 200	WIBOR 12M	4 000	29 200	76 000	53 000				
BS w Olsztynku	105 000	WIBOR 3M + 2 pp.	25 000	65 000	15 000					
BS w Olsztynku	189 000	WIBOR 3M + 2 pp.	59 000	35 000	95 000					
BOŚ	125 000	WIBOR 3M + 0,9 pp.	125 000							
WFOŚiGW	256 000	0,5 WIBOR 12M	4 000	80 000	80 000	16 000	76 000			
Millenium S.A.	669 000	WIBOR 3M + 1,23 pp.	149 000	260 000	260 000					
PKO S.A.	699 100	WIBOR 3M + 0,9 pp.	210 000	401 900	87 200					
BOŚ	240 000	0,5 WIBOR 3M + 2 pp.	5 000	5 000	223 000					
BS w Działdowie	2 023 800	WIBOR 3M + 1,26 pp.	5 000	5 000	13 800	600 000	800 000	600 000		
BS w Olsztynku	890 000	WIBOR 3M + 1,4 pp.	10 000	10 000	10 000	110 000	100 000	150 000	250 000	250 000
BS w Olsztynku	344 000	WIBOR 3M + 1,99 pp.	2 000	2 000	30 000	30 000	15 000	15 000	125 000	125 000
Razem spłata			598 000	893 100	890 000	809 000	991 000	765 000	375 000	375 000

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie umów kredytowych i pożyczek

W toku analizy wykazano, iż część zawartych umów kredytowych i pożyczkowych aneksowano, zmieniając harmonogram spłaty rat kapitałowych. Z aneksów wynika iż spłatę zmieniono tak aby możliwie jak najmniejsze obciążenie związane ze spłatą rat przypadło na lata 2014-2015. Większość aneksów została podpisana w 2014 roku.

W związku z koniecznością zachowania przez Gminę wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych od 2014 roku, można domniemywać, że celem zmiany harmonogramów było zmniejszenie kosztów obsługi zadłużenia w roku budżetowym 2014 i 2015 dla zachowania ustawowych wskaźników.

Tabela 15. Porównanie wysokości spłaty rat kapitałowych Gminy Dąbrówno

	2014	2015	2016	2017	2018
Spłata wg umów	664 000	823 000	880 750	624 000	740 000
Spłata wg aneksów	202 000	598 000	893 100	890 000	809 000
	2019	2020	2021	2022	
Spłata wg umów	915 000	765 000	375 000	375 000	
Spłata wg aneksów	991 000	765 000	375 000	375 000	

Zródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli, w 2014 roku kwotę przypadających do spłaty rat kapitałowych w wyniku zawartych porozumień zmniejszono o 462 tys. zł, zaś w roku 2015 o 225 tys. zł. Tym samym zwiększeniu uległy kwoty rat kapitałowych przypadających do spłaty w latach 2016-2019.

Na kształt wskaźnika obsługi zadłużenia, w którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, obok przypadających w danym roku do spłaty rat kapitałowych wpływ mają również odsetki. Odsetki od zaciągniętych zobowiązań wpływają zarówno na wskaźnik faktycznej obsługi zadłużenia (jako koszt obsługi zadłużenia) jak i na wskaźnik maksymalnej obsługi zadłużenia (jako wydatek).

Projekt wieloletniej prognozy finansowej Gminy Dąbrówno na lata 2015-2022 określa kwotę przypadającej w danym roku do zapłaty kwoty odsetek. Na podstawie analizy umów kredytowych i pożyczek dokonano przeszacowania wartości odsetek. Należne do spłaty od 2016 roku i latach następnych wartości odsetek dostosowano do obowiązujących obecnie stawek depozytów złotych WIBOR 12M, WIBOR 3M, WIBOR 6M i ich prognoz na kolejne lata. Zestawienie prezentuje tabela 16.

Tabela 16. Porównanie wysokości odsetek od zobowiązań dla Gminy Dąbrówno

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Odsetki wg WPF	150 310	98 388	70 516	40 224	21 980	8 005
Odsetki wg szacunków	167 063	146 181	122 179	83 976	45 875	24 812

Zródło: Opracowanie własne.

Dla oszacowania wartości odsetek w 2016 roku przyjęto stawki depozytów złotych z dnia 30 stycznia 2015 roku, po czym w kolejnych latach wartość stóp procentowych zwiększono o 0,5 pp. Z szacunków wynika, iż wartości odsetek zawartych w WPF Gminy powinny być wyższe.

Z analizy wynika, że środki pozyskane na podstawie czterech z zawartych umów zostały przeznaczone na finansowanie zadań związanych z ochroną środowiska. Są to umowy zawarte z WFOŚiGW w Olsztynie oraz pożyczki z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. w Warszawie, których łączna kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r.

wynosiła 776 200 zł. Środki z kredytów i pożyczek przeznaczonych na finansowanie działań z zakresu ochrony środowiska są z reguły zawierane na korzystnych warunkach (niskie oprocentowanie, umorzenia), co również miało miejsce w Gminie Dąbrówno.

Z analizy pozostałych umów kredytowych wynika, iż pozyskane środki miały zostać przeznaczone na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz pokrycie planowanego deficytu. Tabela 17 prezentuje udział deficytu w przychodach zwrotnych Gminy w latach 2010-2014.

Tabela 17. Udział deficytu w przychodach zwrotnych Gminy w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Wynik budżetu	-1 967 389	-1 280 247	-1 398 392	373 481	-72 948
Przychody zwrotne	2 503 190	3 116 000	2 521 600	1 048 133	344 000
Udział deficytu w przychodach zwrotnych	78,60%	41,09%	55,46%	0,00%	21,21%

Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z tabeli w latach 2010-2012 deficyt budżetowy stanowił znaczący udział w przychodach zwrotnych Gminy. Ponad 78% przychodów jakie Gmina pozyskała w 2010 roku przeznaczono na pokrycie deficytu bieżącego. Nieco niższy, aczkolwiek również znaczący udział występował w roku 2011 i 2012.

Wysoki udział deficytu w przychodach zwrotnych oznacza, że Gmina Dąbrówno w tych latach mniejszą część przychodów zwrotnych przeznaczała na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, tzw. rolowanie długu. Zaciąganie kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań ma sens wówczas, gdy nowo zaciągnięte zobowiązania nie przyczyniają się do zwiększenia kwoty długu, a przy tym zapewniają korzystniejsze warunki obsługi.

Z analizy wynika, iż od 2010 roku kwota długu Gminy Dąbrówno wzrosła. Zaciąganie nowych zobowiązań przez władze Gminy, pomimo iż było zgodne z obowiązującymi przepisami prawa (art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) to jednak negatywnie wpłynęło na gospodarkę finansową Gminy.

Tabela 18. Dług Gminy Dąbrówno w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Dług na koniec roku	3 200 613	4 533 623	5 837 900	5 554 100	5 696 100

Źródło: Opracowanie własne.

Zaciąganie nowych zobowiązań przez władze Gminy w latach 2010-2014 przyczyniło się do zwiększenia kwoty długu, wzrostu kosztów obsługi zadłużenia, a w konsekwencji spowodowało obniżenie wskaźników obsługi zadłużenia w kolejnych latach.

WSKAŹNIK OBSŁUGI ZADŁUŻENIA

Do końca roku 2013, jednostki samorządu terytorialnego powinny były przestrzegać dwóch wskaźników, odnoszących się do obsługi, a także poziomu ich zadłużenia, ustalonych w ustawie o finansach publicznych z 2005 roku. Zgodnie z nimi, JST nie

mogły w danym roku uchwalić budżetu, zakładającego obsługę zadłużenia powyżej poziomu 15% w stosunku do wysokości dochodów ogółem. Dodatkowym obostrzeniem, odnoszącym się do całkowitej wysokości zadłużenia jednostki, był limit określający maksymalny poziom zadłużenia na poziomie 60% dochodów ogółem.

Wraz z rokiem 2014, w miejsce „starych” limitów, w życie wszedł art. 243, mówiący o tym, że dopuszczalna wysokość spłaty zobowiązań JST w danym roku nie może przekroczyć indywidualnie liczonego (na podstawie danych z trzech lat poprzedzających rok budżetowy), maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań. Nowe wartości ustalane są na podstawie niniejszego wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \cdot \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

gdzie:

R – raty kredytów, pożyczek oraz wykup papierów wartościowych (np. obligacji) planowane na rok budżetowy;

O – odsetki planowane na rok budżetowy (odsetki od kredytów, pożyczek, obligacji), oraz spłaty kwot wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji;

D – dochody budżetowe ogółem;

Db – dochody bieżące;

Sm – sprzedaż majątku;

Wb – wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata;

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Jak wykazały badania nad zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego, na wskaźniku tym korzystają jednostki o bardzo dobrej sytuacji finansowej skupione zazwyczaj wokół dużych miast, które posiadają pewne i stabilne dochody własne oraz dysponują znacznym majątkiem nadającym się do sprzedaży. Natomiast z drugiej strony występują mniejsze gminy oraz samorzady powiatowe, które w zasadzie nie posiadają dochodów własnych.

Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia w Gminie Dąbrówno prezentuje tabela 19. Wartość wskaźników ustalono uwzględniając:

1. wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za lata 2010-2013;
2. wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za grudzień 2014 roku;
3. projekt budżetu na 2015 rok;
4. wpływy ze sprzedaży mienia na poziomie 0 zł od 2016 roku;
5. wysokość odsetek zawartą w wieloletniej prognozie finansowej Gminy.

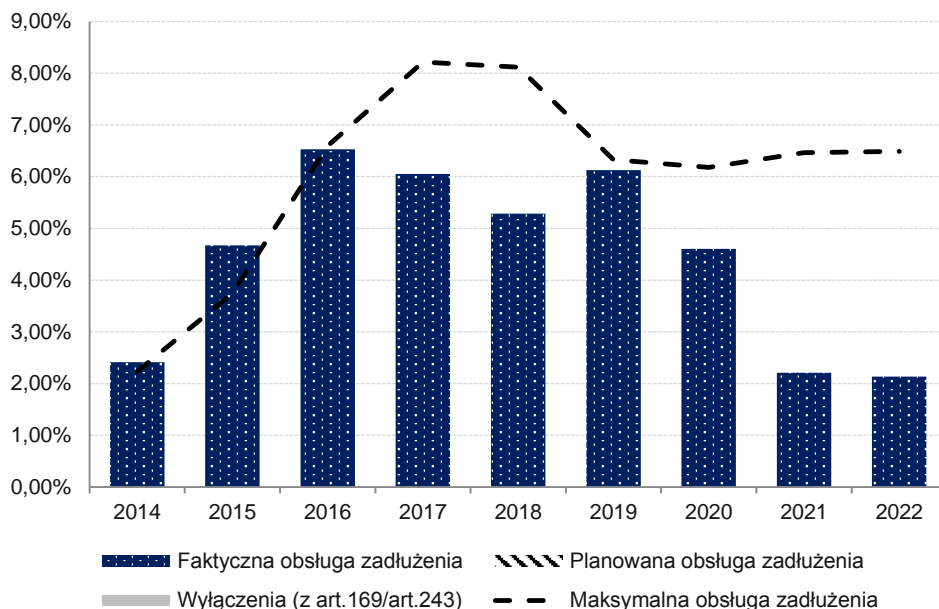
Tabela 19. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Dąbrówno w latach 2014-2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Faktyczna obsługa zadłużenia	2,41%	4,67%	6,53%	6,05%	5,28%	6,12%	4,61%	2,21%	2,14%
Planowana obsługa zadłużenia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Łącznie (faktyczne i planowane)	2,41%	4,67%	6,53%	6,05%	5,28%	6,12%	4,61%	2,21%	2,14%
*wyłączenia z art. 243 ust. 3	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po wyłączeniach)	2,41%	4,67%	6,53%	6,05%	5,28%	6,12%	4,61%	2,21%	2,14%
Maksymalna obsługa zadłużenia (relacja zgodnie z art. 243)	2,23%	3,75%	6,59%	8,22%	8,11%	6,33%	6,18%	6,47%	6,49%
Zachowanie relacji z art. 243	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Faktyczna obsługa zadłużenia	2,41%	4,67%	6,53%	6,05%	5,28%	6,12%	4,61%	2,21%	2,14%
Planowana obsługa zadłużenia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Łącznie (faktyczne i planowane)	2,41%	4,67%	6,53%	6,05%	5,28%	6,12%	4,61%	2,21%	2,14%
*wyłączenia z art. 169 ust. 3	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po wyłączeniach)	2,41%	4,67%	6,53%	6,05%	5,28%	6,12%	4,61%	2,21%	2,14%
Maksymalna obsługa zadłużenia (art. 169)	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%
Zachowanie relacji z art. 169	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne.

Jako że wskaźnik maksymalnej obsługi zadłużenia uwzględnia dane za trzy lata poprzedzające rok, dla którego ustalana jest relacja, głównie wykonanie dochodów i wydatków w 2014 roku niekorzystnie rzutuje na kształtowanie wskaźnika obsługi zadłużenia od 2015 roku. Graficzne przedstawienie danych zawartych w tabeli prezentuje rycina 8.

Ryc. 8. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych



Źródło: Opracowanie własne.

Zgodnie z zasadami ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, w okresie 2015-2022 zadłużenie Gminy nie powodowałoby naruszeń prawa. Pod względem spełnienia wymogów prawnych sytuacja zmienia się na skutek wprowadzenia nowego wskaźnika. W latach 2014-2015 dochodzi do niespełnienia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych, określany został na podstawie planu po III kwartale z roku poprzedzającego rok, dla którego ustalana jest relacja (rok 2014) oraz wykonania za dwa lata poprzednie (lata 2012-2013).

Uwzględnienie w projekcie wieloletniej prognozy finansowej planu dochodów i wydatków po III kwartale pozwoliło na spełnienie ustawowych relacji zadłużenia. Projekt budżetu na 2015 rok i wieloletniej prognozy finansowej Gminy Dąbrówno na lata 2015-2022 uzyskał więc pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Sytuacja zmienia się na skutek wprowadzenia do wyliczeń wykonania za rok 2014.

Niższy niż zakładano poziom dochodów budżetowych, w stosunku do wykonanych wydatków powoduje, że w 2015 roku Gmina Dąbrówno pojawia się ryzyko nie spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Niespełnienie ustawowej relacji przez Gminę stanowi podstawę wezwania ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej do opracowania programu postępowania naprawczego. **Zgodnie z art. 240a ust. 3 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:**

- 1. nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;**
- 2. nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;**
- 3. nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;**
- 4. nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;**
- 5. nie może tworzyć funduszu sołectkiego;**
- 6. ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych;**
- 7. zamraża wydatki na diety radnych oraz na wynagrodzenie zarządu.**

Wg stanowiska Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie (pismo K.0712.25.2014), zgodnie z literalnym brzmieniem art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przy obliczaniu relacji, o których mowa w art. 243, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały, do czasu ustalenia wykonania budżetu za rok poprzedzający rok budżetowy. Od tego czasu dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się wartości wykonane – zgodnie z celowościową wykładnią wskazanego wyżej przepisu oraz interpretacją Ministerstwa Finansów z dnia 24 lipca 2012 r. (znak pisma: ST8/4834/10/05/WWR/12/787).

Wyznaczanie wskaźnika obsługi zadłużenia wg planu po III kwartale sprawia, że ryzyko wezwania do opracowania programu postępowania naprawczego ze strony RIO nie występuje. Sytuacja zmienia się natomiast, jeżeli do wyliczeń wprowadzone zostanie wykonanie planu dochodów i wydatków za 2014 rok.

MOŻLIWOŚCI FINANSOWE GMINY DĄBRÓWNO

Analiza dochodów, wydatków i zadłużenia Gminy Dąbrówno w latach 2010-2014 pozwala wyciągnąć wstępne wnioski dotyczące możliwości finansowych Gminy – wzrastające wydatki bieżące, niskie wykonanie dochodów, w tym przede wszystkim dochodów majątkowych, wysokie koszty obsługi zadłużenia wpływają na ograniczenia zdolności kredytowej Gminy.

W celu zweryfikowania postawionej tezy określono zdolność finansową budżetu Gminy Dąbrówno do zaciągania zobowiązań, w oparciu o konieczność zachowania ustawowych wskaźników zadłużenia. Projekcji dokonano w dwóch wariantach:

1. wariant I – ocenę zdolności kredytowej Gminy Dąbrówno dokonano w oparciu o bieżącą sytuację finansową Gminy;
2. wariant II – ocenę zdolności kredytowej Gminy Dąbrówno dokonano w oparciu o urealistycznienie wieloletniej prognozy finansowej.

Całość projekcji, zarówno w wariantcie I jak i II oparto na wspólnych założeniach:

1. zdolność do zaciągania zobowiązań przez Gminę Dąbrówno określono do roku 2025;
2. oprocentowanie ustalono na poziomie 4,02% (WIBOR 6M – 2,02% + 2% marży) – stawkę oprocentowania dostosowano do obecnie panujących trendów na rynku kapitałowym;
3. jako źródło środków zwrotnych przyjęto emisję obligacji.

WARIANT I

Ocenę zdolności kredytowej Gminy Dąbrówno w oparciu o bieżącą sytuację finansową oparto na następujących założeniach:

1. w latach 2010-2013 przyjęto wykonanie dochodów i wydatków budżetowych;
2. przyjęto wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za grudzień w roku 2014;
3. w 2015 roku przyjęto wartości zaplanowane w projekcie budżetu;
4. przyjęto wpływy ze sprzedaży mienia na poziomie 0 zł od 2016 roku;
5. przyjęto wysokości odsetek zawarte wieloletniej prognozie finansowej Gminy.

WARIANT II

Ocenę zdolności kredytowej Gminy Dąbrówno w oparciu o urealistycznienie wieloletniej prognozy finansowej oparto na następujących założeniach:

1. w latach 2010-2013 przyjęto wykonanie dochodów i wydatków budżetowych;
2. przyjęto wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za grudzień w roku 2014;
3. w 2015 roku przyjęto wartości dochodów bieżących i wydatków zaplanowanych w projekcie budżetu;
4. zmniejszono zaplanowane w 2015 roku dochody ze sprzedaży mienia do poziomu odpowiadającemu poziomowi dochodów z lat poprzednich;
5. przyjęto wpływy ze sprzedaży mienia na poziomie 0 zł od 2016 roku;
6. dokonano przeszacowania wartości odsetek zawartych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy dostosowując je do obowiązujących obecnie stawek depozytów złotych i ich prognoz na kolejne lata (wg tabeli 16).

WARIANT I

Tabela 20. Określenie zdolności do zaciągania zobowiązań Gminy Dąbrówno wg wariantu I

	SYTUACJA OBECNA			BUFOR BEZPIECZEŃSTWA					
				0,00%		1,00%		2,00%	
	Obsługa zadłużenia / dochody	Maksymalna możliwa obsługa zadłużenia (art. 243)	Zachowanie re-lacji z art. 243	różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)	różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)	różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)
2015	4,67%	3,75%	NIE	-0,92%	-	-1,92%	-	-2,92%	-
2016	6,53%	6,59%	TAK	0,06%	9 880	-0,94%	-	-1,94%	-
2017	6,05%	8,22%	TAK	2,16%	353 375	1,16%	190 065	0,16%	27 737
2018	5,28%	8,11%	TAK	2,83%	470 877	1,83%	304 447	0,83%	140 399
2019	6,12%	6,33%	TAK	0,21%	34 736	-0,79%	-	-1,79%	-
2020	4,61%	6,18%	TAK	1,57%	268 726	0,57%	97 886	-0,43%	-
2021	2,21%	6,47%	TAK	4,26%	737 811	3,26%	564 451	2,26%	381 938
2022	2,14%	6,49%	TAK	4,35%	764 144	3,35%	588 644	2,35%	398 555
2023	0,00%	6,57%	TAK	6,57%	1 167 742	5,57%	989 932	4,57%	773 267
2024	0,00%	6,55%	TAK	6,55%	1 178 888	5,55%	998 828	4,55%	769 853
2025	0,00%	6,61%	TAK	6,61%	1 205 347	5,61%	1 022 937	4,61%	780 131
Razem					6 191 525		4 757 189		3 271 880

Źródło: Opracowanie własne

WARIANT II

Tabela 21. Określenie zdolności do zaciągania zobowiązań Gminy Dąbrówno wg wariantu II

	SYTUACJA OBECNA			BUFOR BEZPIECZEŃSTWA					
				0,00%		1,00%		2,00%	
	Obsługa zadłużenia / dochody	Maksymalna możliwa obsługa zadłużenia (art. 243)	Zachowanie re-lacji z art. 243	różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)	różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)	różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)
2015	4,94%	3,75%	NIE	-1,19%	-	-2,19%	-	-3,19%	-
2016	6,53%	4,94%	NIE	-1,59%	-	-2,59%	-	-3,59%	-
2017	6,05%	6,53%	TAK	0,48%	78 322	-0,52%	-	-1,52%	-
2018	5,28%	6,33%	TAK	1,05%	174 333	0,05%	7 903	-0,95%	-
2019	6,12%	6,09%	NIE	-0,03%	-	-1,03%	-	-2,03%	-
2020	4,61%	5,89%	TAK	1,29%	219 586	0,29%	48 746	-0,71%	-
2021	2,21%	6,23%	TAK	4,02%	696 775	3,02%	523 415	2,02%	323 689
2022	2,14%	6,33%	TAK	4,19%	735 089	3,19%	559 589	2,19%	350 829
2023	0,00%	6,49%	TAK	6,49%	1 153 706	5,49%	975 896	4,49%	719 507
2024	0,00%	6,51%	TAK	6,51%	1 173 069	5,51%	993 009	4,51%	723 748
2025	0,00%	6,61%	TAK	6,61%	1 205 347	5,61%	1 022 937	4,61%	738 660
Razem					5 436 227		4 131 495		2 856 433

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 20 i 21 prezentują możliwości finansowe Gminy Dąbrówno określone na podstawie przyjętych wariantów. Wartości zawarte w kolumnach „możliwa obsługa zadłużenia” wyznaczają maksymalny, możliwy do poniesienia koszt obsługi zadłużenia w danym roku.

Na podstawie wykonania budżetu za grudzień 2014 roku relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych nie jest zachowana w roku 2015 (wariant I), natomiast urealistycznienie poziomu dochodów majątkowych w 2015 roku oraz wprowadzenie zaktualizowanej wartości odsetek od 2016 roku powoduje, że Gmina nie spełnia relacji w latach 2015-2016 oraz w roku 2019 (wariant II).

Uwzględniając bufor bezpieczeństwa na poziomie 0%, czyli sytuację w której wskaźniki faktycznej i maksymalnej obsługi zadłużenia kształtują się na poziomie wynikającym z prognozy dochodów i wydatków, łączne koszty obsługi zadłużenia (rat i odsetek) jakie Gmina byłaby w stanie pokryć w okresie objętym prognozą wynoszą:

1. w wariantcie I – ponad 6,1 mln zł (możliwość pozyskania kapitału od 2016 roku);
2. w wariantcie II – ponad 5,4 mln zł (niespełnienie wskaźnika w roku 2019 powoduje, że realnie Gmina może pozyskać środki dopiero od 2020 roku).

Opiernie się na założeniu, że w prognozie wysokość dochodów i wydatków nie ulegnie zmianie jest jednak wysoce niestosowne, dlatego w dalszej analizie założono sytuację, w której różnica między wskaźnikiem faktycznej a maksymalnej obsługi zadłużenia zmniejszy się odpowiednio o 1% i 2%.

Uwzględniając bufor bezpieczeństwa na poziomie 1%, czyli sytuację w której różnica między wskaźnikiem faktycznej a maksymalnej obsługi zadłużenia zmniejszy się o 1%, łączne koszty obsługi zadłużenia jakie Gmina byłaby w stanie pokryć w okresie objętym prognozą wynoszą:

1. w wariantcie I – ponad 4,7 mln zł (pozyskanie środków zewnętrznych będzie możliwe dopiero w 2017 roku, przy czym występuje ryzyko niespełnienia wskaźnika w 2019 roku);
2. w wariantcie II – ponad 4,1 mln zł (niespełnienie wskaźnika w roku 2019 powoduje, że realnie Gmina może pozyskać środki dopiero od 2020 roku).

Uwzględniając bufor bezpieczeństwa na poziomie 2%, czyli sytuację w której różnica między wskaźnikiem faktycznej a maksymalnej obsługi zadłużenia zmniejszy się o 2%, łączne koszty obsługi zadłużenia jakie Gmina byłaby w stanie pokryć w okresie objętym prognozą wynoszą:

1. w wariantcie I – ponad 3,2 mln zł (pozyskanie środków zewnętrznych będzie możliwe dopiero w 2017 roku, przy czym występuje ryzyko niespełnienia wskaźnika w 2019 i 2020 roku);
2. w wariantcie II – ponad 2,8 mln zł (niespełnienie wskaźnika w latach 2015-2020 powoduje, że realnie Gmina może pozyskać środki dopiero od 2021 roku).

Optymalnym z punktu widzenia wiarygodności kredytowej jest oparcie się na założeniu, że różnica pomiędzy wskaźnikiem faktycznej i maksymalnej obsługi zadłużenia będzie się zmieniać. Dlatego najbezpieczniej prognozę zdolności kredytowej Gminy odnosić do wariantu określającego bufor bezpieczeństwa na poziomie 1%.

Z prognozy wynika, że zarówno przy obecnym kształcie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej jak i w wyniku urealistycznienia prognoz, Gmina będzie borykać się z problemem zachowania wskaźnika obsługi zadłużenia w 2019 roku. Wynika to z konieczności poniesienia w 2019 roku wysokich kosztów obsługi zadłużenia (raty kapitałowe – 991 000 zł) wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Nadmierna aktywność inwestycyjna władz Gminy w latach 2010-2012 spowodowała, że wydatki ponoszone na działalność inwestycyjną nie znalazły pokrycia w dochodach Gminy. Skutkowało to wystąpieniem deficytu budżetowego, na pokrycie którego zaciągnano nowe kredyty i pożyczki. Zwiększenie kwoty długu, a przez wzrost kosztów obsługi zadłużenia oraz zmiany harmonogramów spłat wybranych kredytów i pożyczek, w świetle obowiązujących od 2014 roku nowych przepisów, negatywnie wpłynęły na możliwość zaciągania nowych zobowiązań w przyszłości.

CZĘŚĆ II. ORGANIZACJA URZĘDU GMINY W DĄBRÓWNIE

Jak wynika z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, narzędziem przy pomocy którego organ wykonawczy – Wójt wykonuje swoje zadania jest Urząd Gminy. Zadaniem Urzędu Gminy jest pełnienie najwyższej jakości służby publicznej oraz profesjonalna obsługa mieszkańców. Gmina jest ponadto organem założycielskim jednostek organizacyjnych oraz gminnych spółek komunalnych powołanych do wykonywania ustawowych zadań z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności samorządowej.

W tej części opracowania przedstawiono ocenę organizacji i funkcjonowania Urzędu Gminy w Dąbrównie oraz zaprezentowano możliwe do zastosowania rozwiązania organizacyjne mające na celu usprawnienie procesu wykonywania zadań administracyjnych nałożonych na Urząd.

W celu przeprowadzenia właściwej i kompleksowej oceny organizacji i funkcjonowania Urzędu Gminy w Dąbrównie rozpatrzono szereg dokumentów regulujących organizację pracy w Urzędzie:

1. Statut Gminy Dąbrówno stanowiący załącznik do Uchwały nr XV/99/08 Rady Gminy Dąbrówno z dnia 15 lutego 2008 roku;
2. zmiany Statutu Gminy Dąbrówno wprowadzone zarządzeniami Wójta Gminy Dąbrówno²;
3. Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Dąbrówno (nadany zarządzeniem nr Or.0050.20.2012 Wójta Gminy Dąbrówno z dnia 16 kwietnia 2012 r.);
4. zmiany do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Dąbrówno wprowadzone zarządzeniami Wójta Gminy Dąbrówno³;
5. schemat organizacyjny Urzędu Gminy Dąbrówno;
6. Regulamin Pracy Urzędu Gminy Dąbrówno (nadany zarządzeniem nr Or.0153-23/03 z dnia 28.03.2003 r.);
7. zmiany do Regulaminu Pracy Urzędu Gminy Dąbrówno wprowadzone zarządzeniami Wójta Gminy Dąbrówno⁴;
8. Regulamin wynagradzania pracowników Urzędu Gminy w Dąbrównie (nadany zarządzeniem nr Or.0153-146/09 z dnia 29.03.2009 r.);
9. zmiany do Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy w Dąbrównie wprowadzone zarządzeniami Wójta Gminy Dąbrówno⁵;

Rozpatrzono ponadto:

1. wykaz etatów w Urzędzie Gminy Dąbrówno na dzień 30.11.2014 r.;

²zmiany wymienionej uchwały wprowadzone zostały uchwałami Rady Gminy Dąbrówno: nr VI/51/11 z dnia 5 maja 2011 r. oraz nr XII/114/11 z dnia 20 grudnia 2011 r.

³zmiany wymienionej uchwały wprowadzone zostały zarządzeniami Wójta Gminy Dąbrówno: nr Or.0050.24a.2013 z dnia 29.04.2013 r., nr Or.0050.35.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r. oraz nr Or.0050.96.2014 z dnia 1 grudnia 2014 r.

⁴zmiany wymienionej uchwały wprowadzone zostały zarządzeniami Wójta Gminy Dąbrówno: nr Or.0153-123/04 z dnia 08.11.2004 r., nr Or.0153-80/08 z dnia 31.03.2008 r., nr Or.0153-116/08 z dnia 12.11.2008 r., nr Or.0050.44.2011 z dnia 07.06.2011 r., nr Or.0050.79.2012 z dnia 31.12.2012 r. oraz Or.0050.83.2014 z dnia 21.10.2014 r.

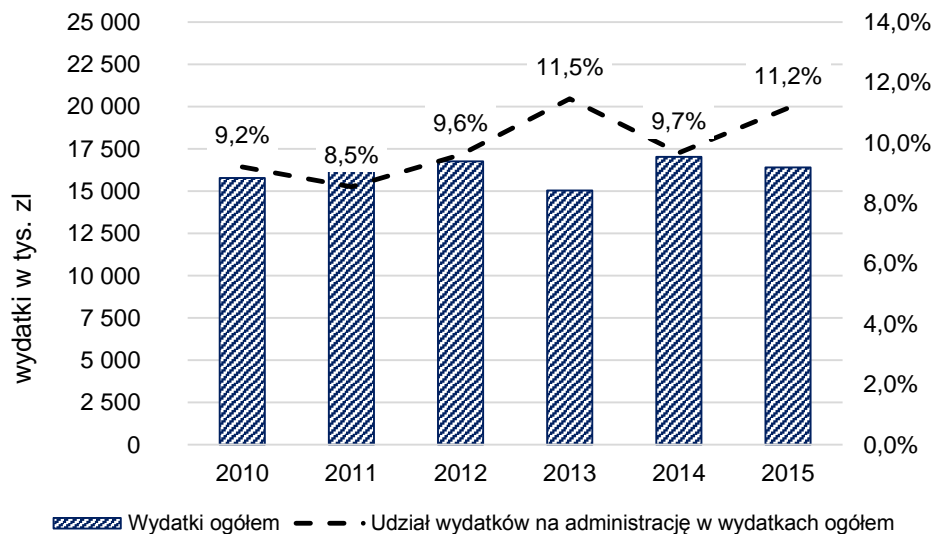
⁵zmiany wymienionej uchwały wprowadzone zostały zarządzeniami Wójta Gminy Dąbrówno: nr Or.0050.41.2014 z dnia 16.07.2014 r.

2. informacje na temat stopnia zaszeregowania oraz wysokości wynagrodzenia pracowników Urzędu Gminy w Dąbrównie.

ADMINISTRACJA W FINANSACH GMINY

Na etapie analizy wydatków ponoszonych w latach 2010-2014 przez Gminę wykazano, że administracja jest jednym z tych obszarów, w których ponosi się największe nakłady. Z tabeli 12 wynika w analizowanym okresie, iż prawie 10% wydatków przeznaczono na funkcjonowanie i utrzymanie administracji publicznej.

Ryc. 9. Udział wydatków na administrację w łącznych wydatkach Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015*



*wartości planowane
Źródło: Opracowanie własne

Rycina 9 przedstawia przebieg zmian wskaźnika udziału wydatków na administrację w łącznych wydatkach budżetu Gminy Dąbrówno. Z analizy wynika, iż od 2010 roku udział ten uległ zwiększeniu. Poziom wydatków zaplanowanych do poniesienia w 2015 roku jest jednym z najwyższych w analizowanym okresie.

Tabela 22. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące	1 439 887	1 506 163	1 600 175	1 718 866	1 645 677	1 829 230
związane z funkcjonowaniem organów JST	1 365 829	1 460 986	1 539 705	1 662 009	1 579 001	1 760 881
wynagrodzenia i pochodne	1 098 106	1 171 287	1 240 123	1 333 493	1 287 902	1 411 282
pozostałe bieżące	341 782	334 876	360 052	385 373	357 775	417 948
Wydatki majątkowe	11 952	29 588	10 580	6 150	-	-
RAZEM	1 451 839	1 535 751	1 610 755	1 725 016	1 645 677	1 829 230

*wartości planowane
Źródło: Opracowanie własne

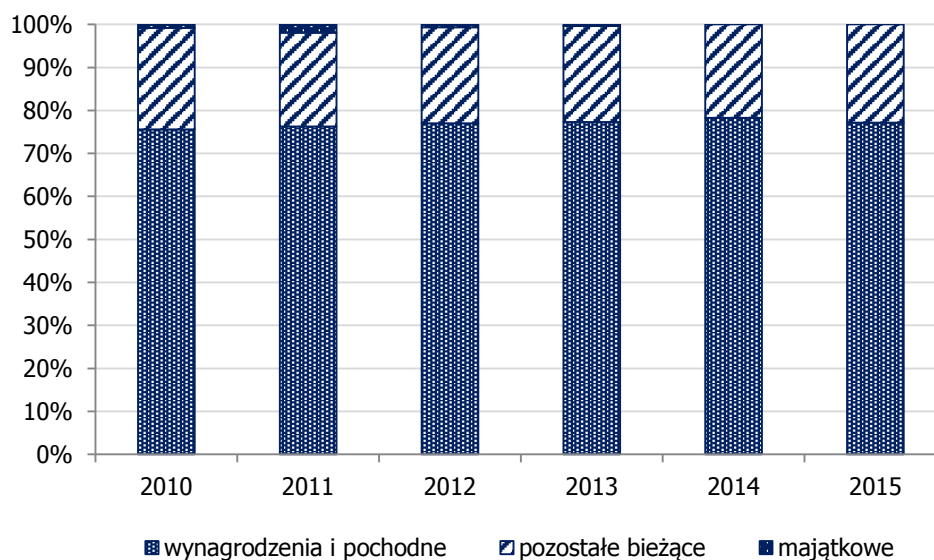
Od 2010 roku wartość ponoszonych wydatków na administrację publiczną sukcesywnie wzrastała. Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż dominujące znaczenie w strukturze tych wydatków odgrywają wydatki bieżące, których rokroczny wzrost

determinował wzrost ogólnej kwoty wydatków ponoszonych na administrację publiczną.

Ciągły wzrost poziomu wydatków bieżących w administracji determinują wydatki ponoszone na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń.

Od 2010 roku koszty jakie poniesiono na wynagrodzenia wzrosły o prawie 200 tys. zł. Równie wysoki wzrost odnotowano w przypadku wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem organów JST (wzrost o ponad 210 tys. od 2010 roku). Według planu na 2015 rok, widoczny jest również znaczny wzrost wydatków bieżących – wydatków na funkcjonowanie organów JST, które planowane są w kwocie ponad 1,7 mln zł.

Ryc. 10. Struktura wydatków na administrację publiczną w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*



*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 23. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014	dynamika wzrostu 2014/2010
Rada Gminy	92 330	67 254	73 050	73 050	73 050	79,1%
Urząd Gminy	1 273 498	1 393 732	1 466 655	1 582 509	1 507 951	118,4%
energia elektryczna	17 629	25 614	15 323	17 293	15 022	85,2%
zakup materiałów i wyposażenia	40 709	60 211	77 148	90 606	81 529	200,3%

Źródło: Opracowanie własne

Z przedstawionych powyżej danych wynika, że w przeciągu 4 lat znacznie wzrosły koszty funkcjonowania Urzędu Gminy (o ponad 300 tys. zł) oraz wydatki ponoszone na zakup materiałów i wyposażenia (wzrost o 100%). Średnioroczne koszty energii

elektrycznej to kwota rzędu 15 tys. zł. Na diety dla Radnych Gminy wydatkowano średnio kwotę 75 tys. zł.

URZĄD GMINY W DĄBRÓWNIE

USŁUGI ADMINISTRACYJNE

Regulamin Organizacyjny określa, że Urząd jest czynny w dniach od poniedziałku do piątku w godzinach 7.00-15.00. Z punktu widzenia mieszkańców Gminy, takie określenie godzin pracy Urzędu utrudnia korzystanie z jego usług, szczególnie przez osoby wykonujące swoją pracę w godzinach 7-15 czy 8-16.

Z punktu widzenia dostępności świadczonych usług zaleca się trwałe przedłużenie pracy Urzędu w wybrane dni tygodnia, np. w poniedziałki, tak by interesanci mogli zostać przyjęci w późnych godzinach popołudniowych. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby naniesienia określonych zmian w wewnętrznych Regulaminach Urzędu, ale z pewnością wpłynęłoby korzystnie na wizerunek władz i przychylność obywateli.

Do określenia jakości usług świadczonych w Urzędzie Gminy, dokonano analizy zapisów zawartych w rejestrze skarg i wniosków prowadzonego przez Sekretarza Gminy.

W ciągu ostatnich kilku lat liczba złożonych skarg na jakość świadczonych usług była niewielka, a część z nich była wynikiem nieporozumień pośrednio zależnych od pracowników Urzędu.

Obecnie bardzo ważną rolę w zakresie bieżącego informowania o zakresie świadczonych usług w Urzędzie pełni Internet. Zwrócono więc uwagę na treści jakie zostają zawarte na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Dąbrówno. W zakładce „procedury załatwiania spraw” wymienione zostały obszary działalności, w ramach których Gmina realizuje swoje zadania. Dla każdego obszaru wyznaczono osobę do kontaktu, siedzibę oraz dane kontaktowe, a także sporządzono katalog usług administracyjnych oraz określono procedurę jej świadczenia. Informacje i zasady funkcjonowania BIP należy więc ocenić pozytywnie.

Nieco gorzej sytuacja ma się w samym Urzędzie. Jak wskazał Sekretarz Gminy, katalog usług administracyjnych funkcjonuje tylko na stronach Biuletynu.

Obecnie w urzędach opracowuje się katalogi usług administracyjnych oraz przygotowuje karty informacyjne dla większości świadczonych przez Gminę usług, do których dołącza się wzory wniosków składanych przez klientów, zaś mieszkańcy są informowani o możliwości zapoznania się z opisem procedur jej świadczenia, w szczególności z zakresie terminowości załatwiania spraw.

Brak katalogów usług administracyjnych, kart informacyjnych, wzorów wniosków w Urzędzie, może powodować częste problemy mieszkańców Gminy z odnalezieniem właściwej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za świadczenie określonej usługi.

Mając powyższe na uwadze zaleca się wdrożenie dodatkowych rozwiązań, które bezpośrednio przełożą się na usprawnienie procesu zarządzania oraz zwiększą zadowolenie klientów Urzędu z poziomu świadczonych usług.

Wśród proponowanych przedsięwzięć wskazuje się na konieczność funkcjonowania następujących usprawnień:

1. opracowanie katalogu usług administracyjnych świadczonych na rzecz klientów Urzędu Gminy w Dąbrównie, który będzie zestawiał usługi administracyjne uszeregowane wg komórek świadczących daną usługę;
2. umieszczenie katalogu usług na tablicach informacyjnych Urzędu oraz na stronie internetowej BIP;
3. opracowanie kart usług świadczonych w Urzędzie;
4. umieszczenie kart usług i formularzy wniosków niezbędnych do rozpoczęcia procedury wraz z wzorem prawidłowego wypełnienia;
5. zapewnienie klientom Urzędu informacji czym są karty usług;
6. poddawanie okresowej ocenie skuteczności wykorzystania systemu e-PUAP;
7. bieżąca i kompleksowa aktualizacja rejestru skarg i wniosków;
8. monitorowanie terminowości wydawanych decyzji;
9. wdrożenie rejestru decyzji wydanych po terminie, uwzględniającego przyczyny przekroczenia terminu oraz podjęte działania korygujące i zapobiegawcze.

ZATRUDNIENIE

Z dokumentów uzyskanych w Urzędzie Gminy wynika, że na dzień 30 listopada 2014 roku w Urzędzie zatrudnionych było 30 osób na 30,1 etatach. Zestawienie uwzględniało wówczas zatrudnienie Zastępcy Wójta na 1/10 etatu (pan Tomasz Szydlik) oraz Radcy Prawnego na 1/2 etatu. Korygując liczbę pracowników i etatów o wprowadzone zmiany, obecnie w Urzędzie Gminy zatrudnionych jest 31 pracowników na 30,5 etatach.

Tabela 24. Zatrudnienie w Urzędzie Gminy Dąbrówno

	Liczba pracowników	Etaty
Stanowisko kierownicze	5	5,0
Stanowiska urzędnicze	16	16,0
Stanowiska obsługi	10	9,5
Razem	31	30,5

Zródło: Opracowanie własne.

Aby właściwie ocenić poziom zatrudnienia pracowników w Urzędzie, dokonano zestawienia poziomu zatrudnienia urzędników w wybranych gminach, w których liczba mieszkańców jest zbliżona do liczby osób mieszkających w Gminie Dąbrówno.

Tabela 25. Porównanie stanu zatrudnienia UG w Dąbrównie z innymi JST

	Liczba mieszkańców	Liczba pracowników	Liczba mieszkańców/pracownika
UG Dąbrówno	4 468	21	213
UG Łukta	4 544	20	227
UG Ładzice	4 998	24	208
UG Pęcław	2 327	18	128

Zródło: Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że wielkość zatrudnienia w Urzędzie Gminy w Dąbrównie kształtuje się na właściwym poziomie w porównaniu z gminami o podobnej liczbie mieszkańców.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2014 poz. 1786) określa minimalne wymagania kwalifikacyjne osób pracujących na stanowiskach urzędniczych. Sugerując się zapisami zawartymi w Rozporządzeniu dokonano analizy poziomu wykształcenia osób pracujących na stanowiskach urzędniczych. Wg Rozporządzenia:

1. osoby zatrudnione na stanowisku Inspektora i Podinspektora powinny legitymować się wykształceniem wyższym;
2. osoby zatrudnione na stanowisku Referenta powinny legitymować się wykształceniem średnim.

Tabela 26. Struktura wykształcenia osób pracujących na stanowiskach urzędniczych

	Wyższe	Średnie
Inspektor	7	4
Podinspektor	2	1
Referent	1	1
Struktura	62,5%	37,5%

Zródło: Opracowanie własne.

Z analizy struktury wykształcenia pracowników Urzędu wynika, iż większość z nich posiada wykształcenie wyższe. Zauważono, że pracownikom, którzy posiadają wykształcenie średnie przysługuje najwyższy poziom dodatku za staż pracy, tj. 20%. Oznacza to, że w większości (a w zasadzie w całości), urzędnicy o średnim wykształceniu to osoby z wieloletnim doświadczeniem w administracji.

Pomimo, iż poziom ich wykształcenia nie spełnia przepisów określonych w Rozporządzeniu, to jednak nie należy tego faktu oceniać negatywnie. Osoby z wieloletnim doświadczeniem posiadają odpowiednią wiedzę z zakresu swoich obowiązków. W celu zachowania przepisów wynikających z Rozporządzenia Rady Ministrów zaleca się preferowanie wyższego wykształcenia przy kolejnych naborach na stanowiska urzędnicze.

W trosce o podnoszenie jakości polityki doskonalenia zawodowego władze Gminy powinny wprowadzić rozwiązania, które zostały pozytywnie zweryfikowane w innych gminach, jak np. opracowywanie strategii doskonalenia zawodowego pracowników, przygotowywanie indywidualnych planów rozwoju zawodowego, stosowanie narzędzi oceny efektywności i skuteczności szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego pracowników czy wprowadzenie mechanizmów upowszechniania w Urzędzie wiedzy pozyskanej w wyniku szkoleń.

WYNAGRODZENIA

Kwestię wynagradzania pracowników samorządowych regulują przepisy powszechnie obowiązującego prawa oraz regulaminy wewnętrzne danej jednostki. W Urzędzie Gminy w Dąbrównie obowiązuje Regulamin wynagradzania pracowników Urzędu Gminy (nadany zarządzeniem nr Or.0153-146/09 z dnia 29.03.2009 r.).

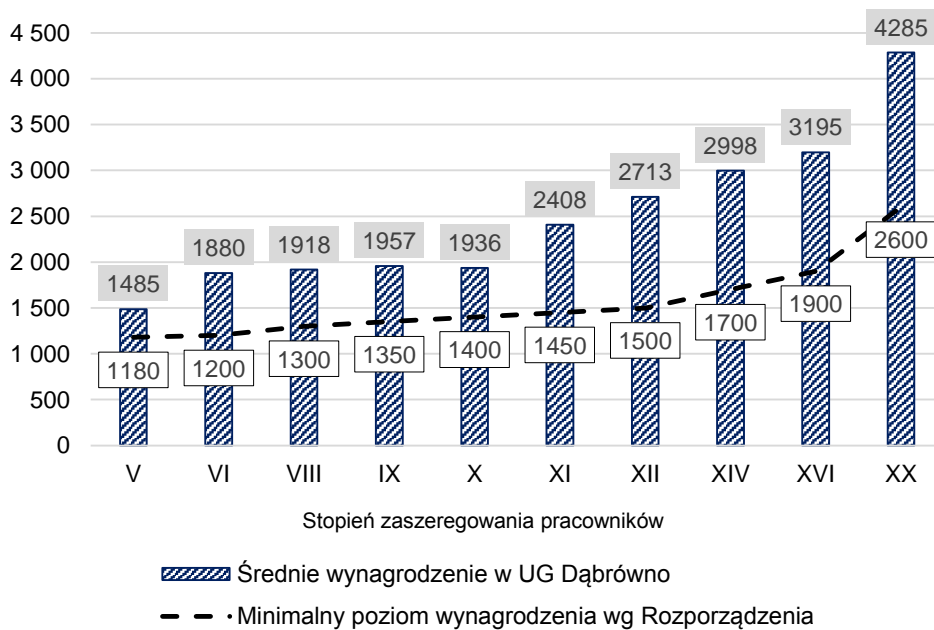
Wynagrodzenie zasadnicze

Obok minimalnego poziomu wynagrodzenia w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2014 poz. 1786), określono również minimalne kwoty wynagrodzenia zasadniczego a także kategorie zaszeregowania odpowiadające danemu stanowisku pracy.

Na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie Gminy Dąbrówno dokonano analizy wysokości wynagrodzeń zasadniczych wypłacanych pracownikom na poszczególnych stopniach zaszeregowania i odniesiono je do minimalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego określonego we wspomnianym Rozporządzeniu.

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego pracowników Urzędu określono na podstawie uśrednienia wysokości wynagrodzenia zasadniczego osób objętych tym samym stopniem zaszeregowania.

Ryc. 11. Wynagrodzenie zasadnicze w UG Dąbrówno i w Rozporządzeniu



Źródło: Opracowanie własne.

Z ryciny 11 wynika, iż wynagrodzenia wypłacane osobom zatrudnionym na określonym stopniu zaszeregowania w Urzędzie Gminy Dąbrówno są dużo wyższe niż określa to Rozporządzenie. Im wyższy jest poziom zaszeregowania, tym różnica pomiędzy poziomem wynagrodzenia wypłacanego za pracę w Urzędzie a minimalnym poziomem określonym w Rozporządzeniu zwiększa się.

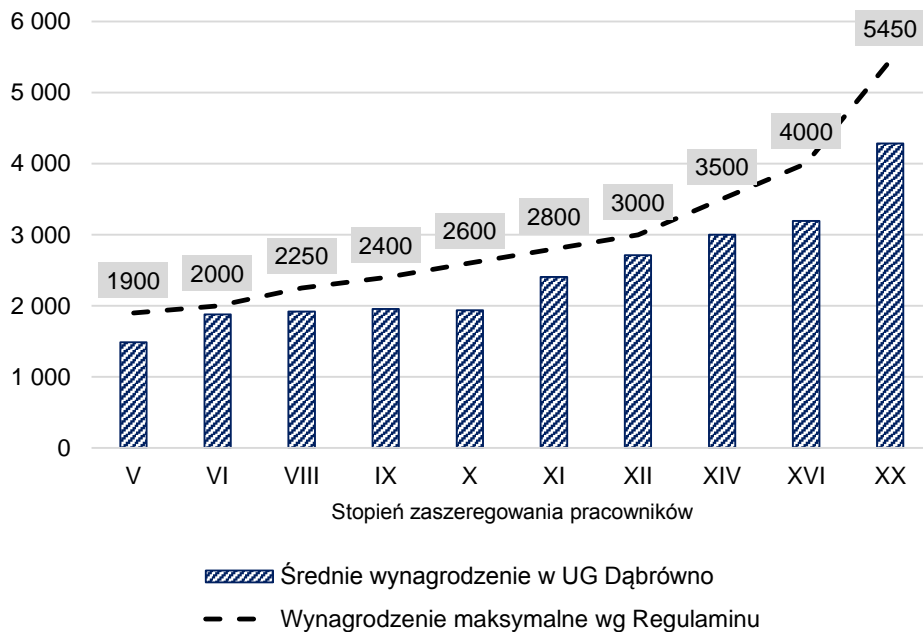
Stosowanie wyższych niż określonych w Rozporządzeniu stawek jest zjawiskiem naturalnym, występującym w większości polskich samorządów. Niemniej jednak zaleca się dokonanie szczegółowej weryfikacji poziomu wypłacanego wynagrodzenia

z zakresem obowiązków osób pracujących na poszczególnych stanowiskach. Ponadto, w świetle stwierdzonych problemów finansowych Gminy, zaleca się ograniczenie podnoszenia wysokości płac pracowników, celem ustabilizowania poziomu ponoszonych wydatków bieżących wpływających na kształt wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Wewnętrzny Regulamin wynagrodzeń obowiązujący w Urzędzie określa również maksymalny poziom, którego nie powinna przekraczać kwota wynagrodzenia zasadniczego przy danej kategorii zaszeregowania. Analizie poddano zatem wysokość wynagrodzenia zasadniczego pracowników Urzędu w odniesieniu do maksymalnego, możliwego do uzyskania poziomu wynagrodzenia.

Na podstawie analizy, nie stwierdzono sytuacji, w której poziom wypłacanego wynagrodzenia zasadniczego byłby wyższy od maksymalnego poziomu określonego w Regulaminie wynagrodzeń Urzędu. Zestawienie prezentuje rycina 12.

Ryc. 12. Wynagrodzenie zasadnicze w UG Dąbrówno i w Regulaminie



Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie informacji otrzymanych od Pani Grażyny Halkiewicz – Sekretarza Gminy – Urząd nie jest w posiadaniu informacji o ewentualnym, dodatkowym zatrudnieniu pracowników poza Urzędem Gminy. W związku z powyższym, sugeruje się wprowadzenie odpowiednich zapisów w Regulaminie Pracy zobowiązujących pracowników wykonujących wszelkie prace poza Urzędem (nie tylko na podstawie umowy o pracę, ale także wszelkich zleceń i innych) do uzyskania zgody pracodawcy do ich podjęcia. Zapis taki umożliwi zapobieżenie sytuacji korupcyjnych czy pozostających w konflikcie z interesem Urzędu.

STRUKTURA ORGANIZACYJNA URZĘDU GMINY

Jak wskazano na wstępie, zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, narzędziem przy pomocy którego Wójt wykonuje swoje zadania jest Urząd Gminy. Dla realizacji tego obowiązku Wójt Gminy Dąbrówno mocą zarządzenia nr Or.0050.20.2012 ustalił Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy Dąbrówno, który zastąpił dotychczas obowiązujący Regulamin nadany mocą zarządzenia nr Or.0153-20/03 z dnia 27.02.2003 r.

Struktura organizacyjna określona w Regulaminie z dnia 16 kwietnia 2012 r. wyznacza trzy stanowiska kierownicze: Wójta Gminy (jako kierownika jednostki), Sekretarza Gminy (jako kierownika Referatu Organizacyjnego) oraz Skarbnika Gminy (jako kierownika Referatu Finansowo-Podatkowego), zaś wykonywanie zadań Urzędu prowadzone jest za pomocą wyodrębnionego Referatu Finansowo-Podatkowego, Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, Urzędu Stanu Cywilnego oraz stanowisk, które bezpośrednio podlegają pod nadzór Wójta Gminy (5 samodzielnych stanowisk, 2 pełnomocnictwa, robotnik gospodarczy).

Mocą zarządzenia nr Or.0050.24a.2013 z dnia 29.04.2013 roku w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Dąbrównie zostało utworzone nowe stanowisko organizacyjne – Zastępcy Wójta, do obowiązków którego należy zastępowanie Wójta oraz podejmowanie czynności kierownika Urzędu Gminy w przypadku jego nieobecności.

Kolejna zmiana struktury organizacyjnej Urzędu Gminy Dąbrówno nastąpiła mocą zarządzenia nr Or.0050.35.2014 z dnia 09.06.2014 r. na podstawie której, powołane zostały nowe stanowiska. Ostatnia zmiana Regulaminu była konsekwencją podjętej przez Radę Gminy Uchwały w sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego o nazwie Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Dąbrównie.

W konsekwencji strukturę organizacyjną Urzędu Gminy Dąbrówno rozszerzono o stanowisko ds. wodno-kanalizacyjnych, stanowisko ds. opłat komunalnych, opiekuna dzieci i młodzieży, konserwatora sieci wodno-kanalizacyjnej, konserwatora maszyn i urządzeń, konserwatora instalacji elektrycznych oraz kierowcę autobusu. Osoby zatrudnione na nowo powstałych stanowiskach realizują zadania, które dotychczas były realizowane przez zlikwidowany ZGKiM w Dąbrównie.

Ostatnia zmiana Regulaminu (zarządzenie nr Or.0050.35.2014 z dnia 01.12.2014 r.) zwiększyła zakres zatrudnienia Zastępcy Wójta.

Obecnie w strukturze organizacyjnej Urzędu Gminy Dąbrówno funkcjonuje:

1. pięć stanowisk kierowniczych: Wójt, Zastępca Wójta, Sekretarz, Skarbnik oraz kierownik USC;
2. dwa referaty: Referat Finansowo-Podatkowy (6 etatów) oraz Referat Organizacyjny i Spraw Obywatelskich (4 etaty);
3. Urząd Stanu Cywilnego;
4. samodzielne stanowiska (6 etatów);
5. dwóch pełnomocników;
6. stanowiska pomocnicze i obsługi (11 etatów);

Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, iż liczba komórek organizacyjnych nad którymi Wójt sprawuje bezpośredni nadzór jest zbyt duża (14 stanowisk oraz kierownicy Urzędu), co może powodować liczne problemy natury zarządczej.

Badania naukowe prowadzone nad strukturą organizacyjną instytucji i przedsiębiorstw dowodzą, iż osoba współpracująca z 5 podwładnymi ma do czynienia z około 100 interakcjami zachodzącymi z podwładnymi i między nimi, przy 10 osobach liczba interakcji wzrasta do ponad 5 tys.⁶

Występowanie tak wielu samodzielnych stanowisk w obecnym układzie znacznie ogranicza funkcjonalność Urzędu, co może generować problemy z nadzorem oraz weryfikacją wywiązywania się ze swoich zadań na poszczególnych stanowiskach.

Aby zapewnić skuteczne wykonywanie obowiązków przez pracowników Urzędu Gminy zaleca się reorganizację struktury Urzędu oraz przekazanie części kompetencji nadzorczych Wójta kierownikom istniejących lub proponowanych do utworzenia referatów.

W ramach reorganizacji Urzędu proponuje się utworzenie nowego referatu, tj. Referatu Ochrony Środowiska, Gospodarki Komunalnej i Przestrzennej, w struktury którego wchodzić będą pracownicy zatrudnieni na stanowisku do spraw:

1. inwestycji i gospodarki przestrzennej;
2. rolnictwa i ochrony środowiska;
3. gospodarki komunalnej i lokalowej;
4. remontów i zamówień publicznych;
5. wodno-kanalizacyjnych.

Wynika to z faktu, iż zakresy zadań realizowanych przez osoby pracujące na tych stanowiskach są tożsame, a utworzenie wspólnego referatu pozwoli na lepszą koordynację realizowanych przez nich obowiązków. Powierzenie kierownictwa nad nowo powstałym referatem musi wynikać z posiadanego wykształcenia oraz doświadczenia dlatego kwestia wyboru kierownika Referatu nie leży w gestii zespołu analitycznego. Sugeruje się, aby nadzór nad kierownikiem Referatu powierzyć Zastępcy Wójta.

Proponuje się utworzenie Pionu Pracowników Gospodarczych, w strukturę którego wchodzić będą pracownicy obsługi, tj.:

1. sprzątaczką;
2. opiekun dzieci i młodzieży;
3. robotnik gospodarczy;
4. konserwator sieci wodno-kanalizacyjnej;
5. konserwator instalacji elektrycznych;
6. konserwator maszyn i urządzeń;
7. kierowca autobusu.

Sugeruje się aby nadzór nad nowo powstałym Pionem Pracowników Gospodarczych powierzyć Sekretarzowi Gminy, jako osobie która odpowiada za organizację pracy w Urzędzie.

⁶ Określono na podstawie wzoru A.V. Graicunasa:

$$I = N\left(\frac{2^N}{2} + N - 1\right)$$

gdzie. N – liczba podwładnych, I – łączna liczba interakcji

Biorąc pod uwagę zakresy obowiązków oraz liczbę pracowników na poszczególnych stanowiskach obsługi należy zweryfikować zasadność funkcjonowania stanowiska – kierowca autobusu – do zadań którego należy dowóz uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę Dąbrówno. §34 Regulaminu Organizacyjnego określa, że do zadań robotnika gospodarczego należy m.in. wykonywanie transportu osób i mienia. Zadania wykonywane przez kierownika autobusu mogą więc zostać włączone do zadań wykonywanych przez robotnika gospodarczego.

Zaleca się ponadto rozważenie zmniejszenia ogólnej liczby pracowników obsługi (obecnie zatrudnionych jest 3 robotników gospodarczych i 3 konserwatorów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, konserwator maszyn i urządzeń oraz konserwator instalacji elektrycznych). Właściwe dostosowanie zakresu zadań do kompetencji pozwoliłoby uzyskać oszczędności na co najmniej dwóch etatach.

Regulamin Organizacyjny określa, że obowiązki pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych oraz pełnomocnika ds. przeciwdziałania alkoholizmowi mogą zostać powierzone pracownikowi Urzędu Gminy jako zadanie dodatkowe. W ramach reorganizacji struktury Urzędu proponuje się przekazanie ich kompetencji na rzecz stanowiska ds. informatyki, zarządzania kryzysowego i spraw wojskowych (pełnomocnictwo ds. informacji niejawnych) oraz na rzecz stanowiska ds. obywatelskich (pełnomocnictwo ds. przeciwdziałania alkoholizmowi). Rozwiązanie takie zostało podyktowane wnioskami płynącymi z analizy zakresu obowiązków poszczególnych pracowników.

Należy zweryfikować ponadto zasadność funkcjonowania stanowiska ds. ubezpieczeń społecznych i promocji gminy. Do zadań osoby na tym stanowisku należy m.in. zgłaszanie do ubezpieczenia i naliczanie składek ZUS oraz naliczanie składek PFRON. Takie zadanie mogłaby wykonywać osoba na stanowisku ds. kadr i oświaty, tym bardziej że zakres jej obowiązków przewiduje prowadzenie spraw osobowych pracowników czy kompletowanie wniosków emerytalno-rentowych. W zakresie promocji Gminy zadania mogłyby zostać wykonywane przez Zastępcę Wójta.

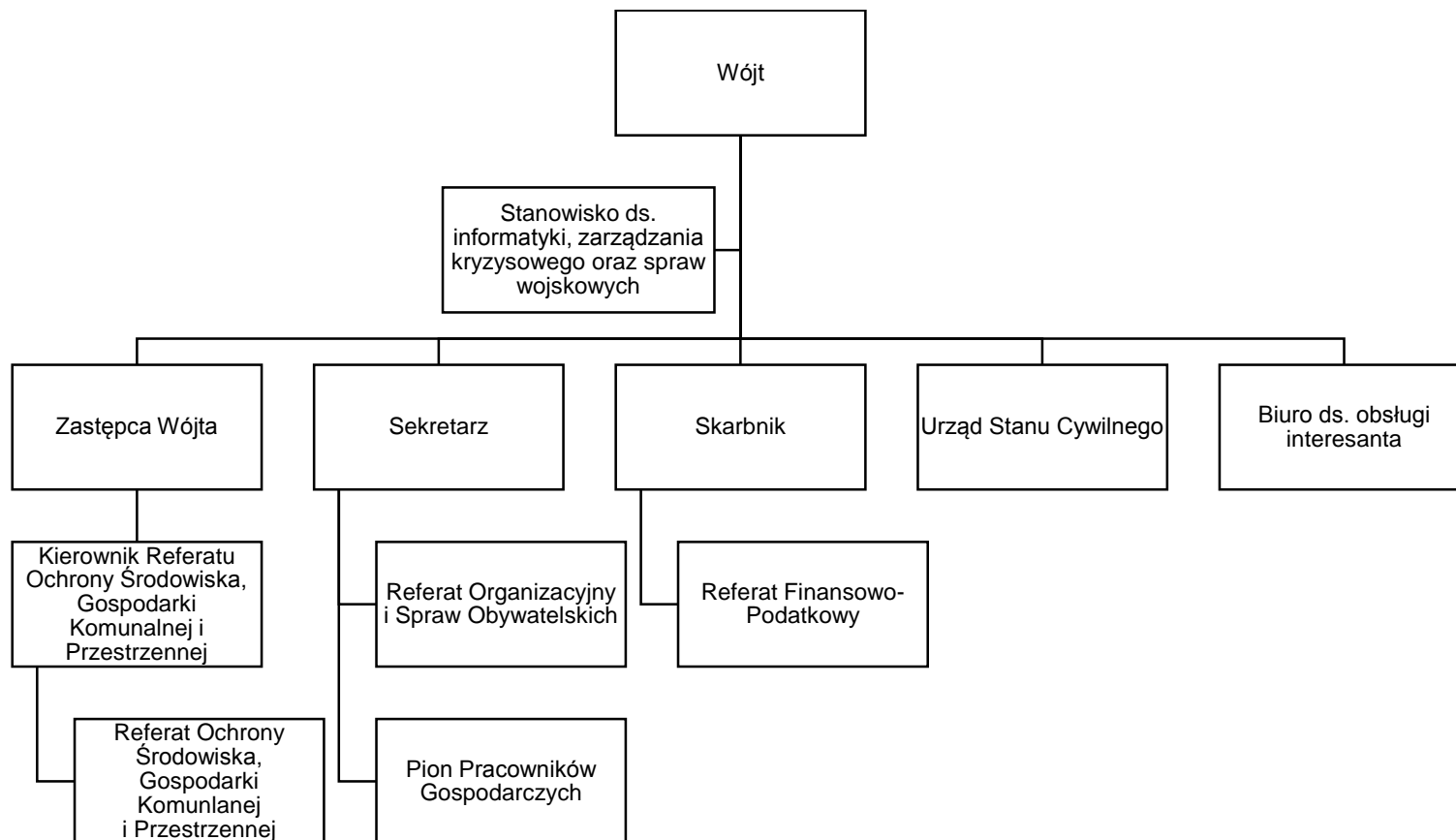
W obecnej strukturze Urzędu Gminy brakuje komórki organizacyjnej, która mogłaby stanowić tzw. „pierwszy kontakt” dla interesantów, tj. zarówno mieszkańców Gminy jak i inwestorów. W związku z powyższym sugeruje się powołanie biura ds. obsługi interesanta jako samodzielnej jednostki organizacyjnej, której zadaniem byłoby ułatwienie kontaktu mieszkańców Gminy z pracownikami Urzędu, wspomaganie wypełnianiu wniosków przy uzyskaniu decyzji administracyjnych.

Zaproponowane zmiany pozwolą na uzyskanie następujących korzyści z punktu widzenia efektywności zarządzania w Urzędzie:

1. referaty skupiać będą specjalistów z danej dziedziny, dzięki czemu polepszy się proces przepływu informacji i wymiany wiedzy między poszczególnymi osobami;
2. kontrolowanie kierowników, którzy nadzorują pracę poszczególnych referatów jest o wiele łatwiejsze niż kontrolowanie czynności realizowanych przez kilkanaście samodzielnych stanowisk;
3. ze względu na lepszą współpracę poprawia się także proces podziału obowiązków oraz koordynowania poszczególnych czynności.

Proponowaną strukturę organizacyjną Urzędu Gminy Dąbrówno prezentuje rycina 13.

Ryc. 13. Proponowana struktura organizacyjna Urzędu Gminy w Dąbrównie



Źródło: Opracowanie własne.

Referaty i stanowiska w Urzędzie Gminy Dąbrówno:

1. Wójt Gminy
2. Zastępca Wójta

Referat Finansowo-Podatkowy:

1. Skarbnik – Kierownik Referatu
2. Stanowisko ds. dochodów
3. Stanowisko ds. wydatków
4. Stanowisko ds. rozrachunków
5. Stanowisko ds. podatków i opłat lokalnych
6. Stanowisko ds. windykacji i należności
7. Stanowisko ds. opłat komunalnych

Referat Organizacyjny i Spraw Obywatelskich

1. Sekretarz – Kierownik Referatu
2. Stanowisko ds. organów Gminy i Sekretariatu
3. Stanowisko ds. obywatelskich
4. Stanowisko ds. kadr i oświaty
5. Stanowisko ds. ubezpieczeń społecznych i promocji Gminy

Referat Ochrony Środowiska, Gospodarki Komunalnej i Przestrzennej:

1. Kierownik Referatu (podlegający nadzorowi Zastępcy Wójta)
2. Stanowisko ds. inwestycji i gospodarki przestrzennej
3. Stanowisko ds. rolnictwa i ochrony środowiska
4. Stanowisko ds. gospodarki komunalnej i lokalowej
5. Stanowisko ds. remontów i zamówień publicznych
6. Stanowisko ds. wodno-kanalizacyjnych

Pion Pracowników Gospodarczych – nadzorowany przez Sekretarza:

1. sprzątaczką
2. opiekun dzieci i młodzieży
3. robotnik gospodarczy
4. konserwator sieci wodno-kanalizacyjnej
5. konserwator instalacji elektrycznych
6. konserwator maszyn i urządzeń
7. kierowca autobusu

Urząd Stanu Cywilnego

Biuro ds. obsługi interesanta

Stanowisko ds. informatyki, zarządzania kryzysowego oraz spraw wojskowych

Rada Gminy Dąbrówno podejmując w marcu 2014 roku uchwałę w sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego powinna była rozważyć kwestię przekształcenia zakładu w spółkę komunalną. W myśl zapisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych spółki kapitałowe z udziałem jednostek samorządu terytorialnego nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, co oznacza, że zaciągnięte przez nie zobowiązania nie powiększają długu publicznego ani długu danej jednostki samorządu terytorialnego.

Spółka, niezależnie od sytuacji finansowej Gminy mogłaby na własną odpowiedzialność i we własny rachunek realizować zadania i inwestycje o charakterze pożytku publicznego.

CZĘŚĆ III. SYSTEM OŚWIATY

Art. 7 ust. 1 pkt. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym określa, że jednym z obszarów, w ramach których gminy realizują zadania własne celem zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej jest edukacja publiczna. Ustawa o systemie oświaty określa, że Wójt pełni funkcję organu prowadzącego wobec szkół i placówek prowadzonych przez Gminę. Organizacja lokalnego systemu oświaty w taki sposób, aby spełniał on oczekiwania mieszkańców to jedno z najważniejszych, jeśli nie najważniejsze zadanie władz gmin.

W tej części opracowania przedstawiono ocenę funkcjonowania systemu oświaty w Gminie Dąbrówno. Analizie poddano stan finansów oświaty w Gminie, a także sposób organizacji szkół, wskazując przy tym na bieżące problemy związane z bieżącym utrzymaniem placówek oświatowych.

W celu przeprowadzenia właściwej i kompleksowej analizy systemu oświaty Gminy rozpatrzono szereg następujących dokumentów:

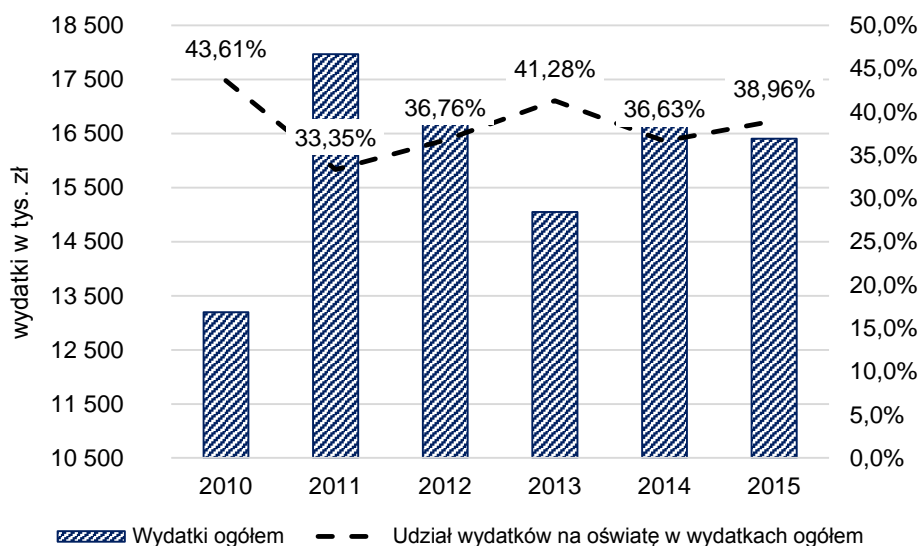
1. sprawozdania z realizacji zadań oświatowych za lata szkolne 2009/2010-2013/2014;
2. zestawienia zbiorcze Systemu Informacji Oświatowej za lata 2009-2014;
3. sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez Gminę za lata 2009-2014;
4. Regulamin wynagradzania nauczycieli;
5. metryczkę subwencji oświatowej za lata 2010-2014;
6. arkusze organizacyjne na rok szkolny 2013/2014 oraz 2014/2015;
7. plany finansowe szkół / przedszkoli za lata 2014-2015.

OŚWIATA W FINANSACH GMINY

Na etapie analizy wydatków ponoszonych w latach 2010-2014 przez Gminę wykazano, że **oświata jest najbardziej wydatkotwórczym obszarem działalności Gminy**. Z tabeli 12 wynika, że w analizowanym okresie ponad 35% wydatków przeznaczono na funkcjonowanie i utrzymanie placówek oświatowych.

Rycina 14 przedstawia przebieg zmian wskaźnika udziału wydatków oświatowych w łącznych wydatkach budżetu Gminy Dąbrówno. Wydatki oświatowe stanowią sumę wydatków ponoszonych w działach 801 (oświata i wychowanie) oraz 854 (edukacyjna opieka wychowawcza).

W analizowanym okresie udział ten kształtował się na wysokim poziomie. Należy zaznaczyć, że spadek udziału tych wydatków w roku 2011, nie wynika ze zmniejszenia wysokości ponoszonych wydatków oświatowych, a ze wzrostu wydatków ogólnych ponoszonych przez Gminę (najwyższy poziom wydatków inwestycyjnych w analizowanym okresie). W całym okresie, nominalna wartość wydatków oświatowych wzrastała.

Ryc. 14. Udział wydatków na oświatę w łącznych wydatkach Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015*

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Tak wysoki udział wydatków oświatowych w strukturze budżetu Gminy świadczy o dość często spotykanym zjawisku – duży udział wydatków oświatowych w budżecie wynika ze słabości tego budżetu.

Głównym źródłem finansowania oświaty jest część oświatowa subwencji ogólnej, czyli tzw. subwencja oświatowa. W większości samorządów subwencja oświatowa nie pokrywa wszystkich bieżących kosztów prowadzenia szkół. Dlatego większość samorządów współfinansuje oświatę z własnych środków.

Tabela 27 prezentuje pokrycie wydatków bieżących ponoszonych w oświacie subwencją oświatową uzyskiwaną przez Gminę Dąbrówno. Zestawienie obejmuje te wydatki, na które subwencja oświatowa jest przeznaczana, a zatem nie uwzględniają wydatków ponoszonych przez Gminę na przedszkola, oddziały przedszkolne oraz dowożenie uczniów do szkół.

Tabela 27. Stopień pokrycia wydatków oświatowych subwencją oświatową w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące w dziale 801 i 854 ogółem	5 755 626	5 990 697	6 160 273	6 211 599	6 237 815	6 391 077
Subwencyjne wydatki oświatowe	5 310 117	5 499 637	5 584 651	5 611 414	5 580 703	5 654 976
Subwencja oświatowa	4 149 927	4 123 399	4 328 872	4 436 499	4 125 066	3 996 046
Różnica między subwencją oświatową a wydatkami subwencyjnymi	- 1 160 190	- 1 376 238	- 1 255 779	- 1 174 915	- 1 455 637	- 1 658 930
Stopień pokrycia wydatków subwencją oświatową	78,15%	74,98%	77,51%	79,06%	73,92%	70,66%

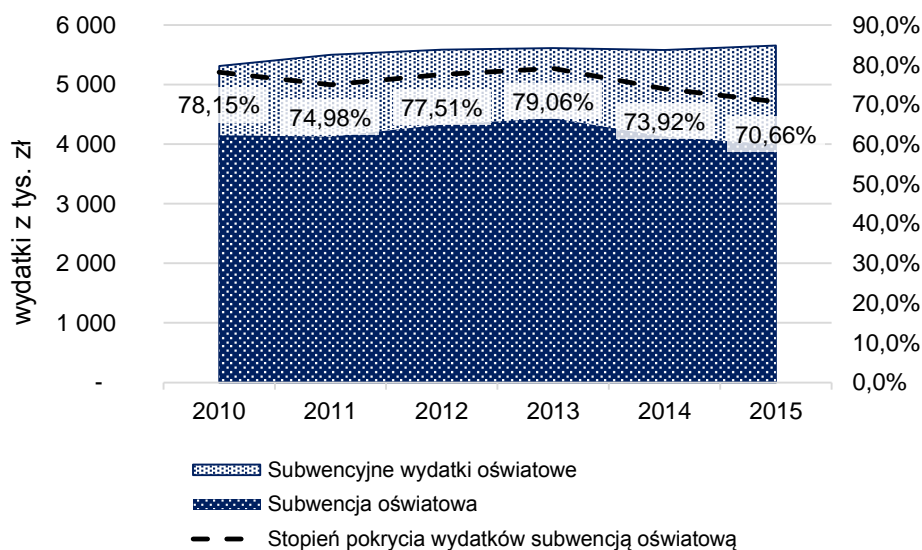
*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Tabela prezentuje jaki jest poziom współfinansowania oświaty przez Gminę Dąbrówno. Co do zasady, wysokość subwencji oświatowej powinna w całości pokrywać subwencyjne wydatki oświatowe.

W latach 2010-2014 Gmina musiała dofinansowywać działalność oświatową średnio o 1,2 mln zł rocznie. Z projektu budżetu na 2015 roku wynika, że kwota jaką Gmina będzie musiała dołożyć do realizacji zadań oświatowych kształtuje się na poziomie 1,6 mln zł.

Ryc. 15. Pokrycie wydatków oświatowych subwencją oświatową w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*



*wartości planowane
Źródło: Opracowanie własne

Należy przy tym zaznaczyć, że subwencyjne wydatki oświatowe nie są jedynymi, jakie Gmina ponosi w obszarze oświaty i wychowania. Rokrocznie Gmina ponosi dodatkowo łącznie prawie 500 tys. zł przeznaczanych na utrzymanie oddziałów przedszkolnych oraz dowożenie uczniów do szkół. Te środki Gmina musi wygospodarować z dochodów własnych.

Na podstawie informacji o wysokości subwencji oświatowej przyznanej Gminie Dąbrówno w latach 2010-2014 oszacowano wysokość subwencji oświatowej przypadającej na jednego ucznia. Z analizy wynika iż z roku na rok jednostkowa wartość subwencji oświatowej wzrastała, a mimo to stopień pokrycia wydatków oświatowych kształtował się na poziomie 70%.

Tabela 28. Kwota subwencji w przeliczeniu na 1 ucznia w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Subwencja oświatowa	4 149 927	4 123 399	4 328 872	4 436 499	4 125 066
Liczba uczniów*	549	544	566	542	501
Subwencja na ucznia	7 559	7 580	7 648	8 185	8 234

*liczba uczniów ustalona na podstawie danych z dnia 31 grudnia każdego roku.

Źródło: Opracowanie własne.

Dominujące znaczenie w strukturze wydatków oświatowych Gminy Dąbrówno odgrywają wydatki bieżące. Rokrocznie wydatki bieżące stanowiły ponad 99% wydatków ogólnych ponoszonych w oświacie. **Oświatę Gminy Dąbrówno charakteryzuje wyjątkowo niski poziom inwestycji.**

Tabela 29. Struktura wydatków oświatowych w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*

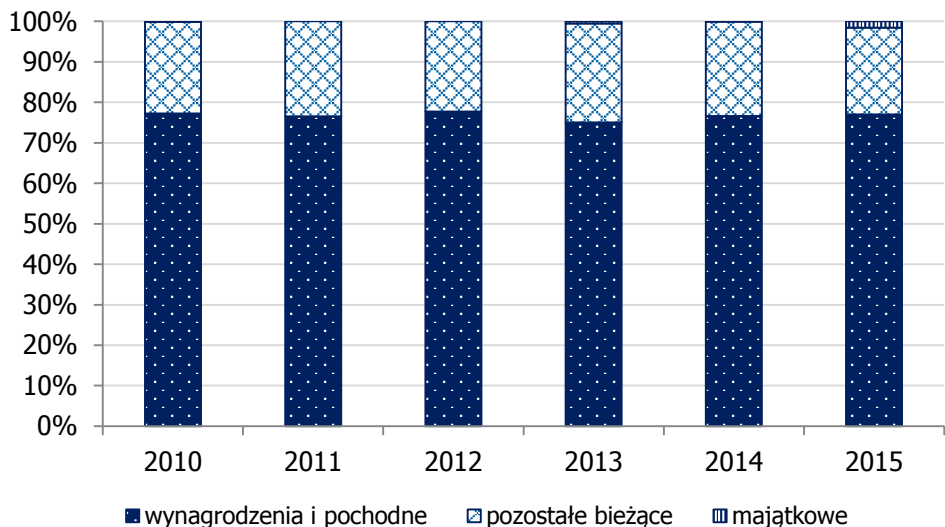
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące	5 755 626	5 990 697	6 160 273	6 211 599	6 236 835	6 226 397
Wynagrodzenia i pochodne	4 452 210	4 586 617	4 790 638	4 683 701	4 785 194	4 870 686
Pozostałe wydatki bieżące	1 303 416	1 404 079	1 369 635	1 527 898	1 451 641	1 355 711
Wydatki majątkowe	5 500	-	-	31 000	4 859	98 600
Razem	5 761 126	5 990 697	6 160 273	6 242 599	6 241 694	6 324 997

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

W strukturze wydatków bieżących największe znaczenie odgrywają wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. W analizowanym okresie wysokość wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń wzrosła o ponad 400 tys. zł. Różnorodnie kształtowały się z kolei pozostałe wydatki bieżące, których średni poziom w analizowanym wynosił 1,4 mln zł.

Ryc. 16. Struktura wydatków oświatowych w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*



*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Duży udział wydatków osobowych w wydatkach oświatowych jest cechą typową dla samorządów gminnych – jednostki samorządu terytorialnego wydają na płace i pochodne średnio ok. 70 proc. swoich budżetów oświatowych. Strukturę wydatków Gminy Dąbrówno można więc ocenić jako właściwą, negatywnie należy zaś ocenić sukcesywny wzrost nominalnej wartości ponoszonych wydatków.

ORGANIZACJA SZKÓŁ

Gmina Dąbrówno prowadzi cztery publiczne placówki oświatowe:

1. Szkołę Podstawową w Dąbrównie;
2. Szkołę Podstawową w Marwałdzie;
3. Szkołę Podstawową w Elgnowie;
4. Publiczne Gimnazjum w Dąbrównie.

Na dzień 30 września 2014 roku do szkół prowadzonych przez Gminę Dąbrówno uczęszczało łącznie 507 uczniów, z czego 310 uczniów pobierało naukę w szkołach podstawowych, 132 uczniów pobierało naukę w gimnazjum, zaś 65 uczniów zostało objętych wychowaniem przedszkolnym.

Tabela 30 prezentuje szczegółowe zestawienie na temat liczby uczniów uczęszczających do placówek prowadzonych przez Gminę Dąbrówno. Zwrócono uwagę, jak na przestrzeni lat zmieniała się liczba uczniów i organizacja oddziałów.

Tabela 30. Liczba uczniów w placówkach prowadzonych przez Gminę Dąbrówno w latach 2010-2014

	2010*		2011*		2012*		2013*		2014*	
	U	O	U	O	U	O	U	O	U	O
Wychowanie przedszkolne	53	4	86	5	74	4	79	5	65	4
Szkoły Podstawowe	311	24	308	21	315	21	300	21	310	21
I	52	4	50	3	60	4	44	3	56	4
II	46	4	52	3	48	3	63	4	45	3
III	49	4	47	3	57	4	43	3	63	4
IV	59	4	53	4	46	3	58	4	44	3
V	49	4	57	4	47	3	52	4	54	4
VI	56	4	49	4	57	4	40	3	48	3
Gimnazjum	178	8	172	8	172	7	160	7	132	6
I	75	3	56	3	46	2	59	2	39	2
II	46	2	72	3	58	2	39	2	57	2
III	57	3	44	2	68	3	62	3	36	2
Razem	542	36	566	34	561	32	539	33	507	31

U – liczba uczniów; O – liczba oddziałów.

*tabela prezentuje stan na dzień 30 września każdego roku, wg SIO

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 30 prezentuje dość negatywną tendencję w zakresie kształtowania się liczby uczniów w placówkach prowadzonych przez Gminę Dąbrówno. Od 2011 roku liczba uczniów zmniejszyła się łącznie o 59 osób. Malejącej liczbie uczniów towarzyszy malejąca liczba oddziałów szkolnych. Oznacza to, że władze Gminy dostosowują wielość oddziałów do zmieniającej się liczby uczniów.

O ile, w analizowanym okresie liczba uczniów uczęszczających do szkół podstawowych była względnie stabilna, o tyle sukcesywnie zmniejszała się liczba uczniów gimnazjum. Wynika to z faktu, że część uczniów kończąc pobieranie nauki w szkole podstawowej nie kontynuuje nauki w gimnazjum prowadzonym przez Gminę Dąbrówno. Przyczyny takiego stanu rzeczy można doszukiwać się m.in. w poziomie i jakości kształcenia.

W roku 2014 znacząco zwiększyła się liczba uczniów klas pierwszych w szkołach podstawowych, przy jednoczesnym spadku liczby uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym. Wynika to z ustawowego obniżenia wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego (w roku szkolnym 2014/2015 obowiązkiem szkolnym zostało objętych pół rocznika sześciolatków).

Tabela 31. Liczba uczniów w poszczególnych przez Gminę Dąbrówno w latach 2010-2014

	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
PSP w Dąbrównie	220	229	222	218	216
PSP w Marwałdzie	88	77	99	94	87
PSP w Elgnowie	63	66	73	69	66
Publiczne Gimnazjum w Dąbrównie	178	172	172	160	132

*tabela prezentuje stan na dzień 31 grudnia każdego roku; występować będą rozbieżności w zakresie ogólnej liczby uczniów zaprezentowanej w tabeli 31 i tabeli 32 ze względu na różny okres ujmowania danych

Źródło: Opracowanie własne.

Pośród placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę Dąbrówno najmniejszą liczebnością charakteryzuje się Szkoła Podstawowa w Elgnowie. Od 2012 roku liczba uczniów pobierających naukę w tej placówce zmniejszyła się o 7 osób. Malejąca liczba uczniów jest jednak zjawiskiem typowym dla wszystkich placówek szkolnych. Największy spadek dostrzega się jednak w przypadku Publicznego Gimnazjum w Dąbrównie (46 uczniów).

Tabela 32. Liczba nauczycieli w placówkach prowadzonych przez Gminę Dąbrówno w latach 2010-2014

Rok szkolny	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	
Liczba nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze	60	57	51	54	51	
Zatrudnieni w niepełnym wymiarze	liczba	19	15	21	15	14
	w tym etaty	9,76	8,16	11,92	8,56	7,57
Razem etaty nauczycielskie	69,76	65,61	62,92	62,56	58,57	
Stosunek liczby uczniów do nauczycieli	7,77	8,63	8,92	8,62	8,66	

*tabela prezentuje stan na dzień 30 września każdego roku, wg SIO

Źródło: Opracowanie własne.

Z powyższej tabeli wynika, iż malejącej liczbie uczniów towarzyszy malejąca liczba zatrudnionych nauczycieli. Na przełomie 4 ostatnich lat szkolnych poziom zatrudnienia w placówkach publicznych zmniejszył się o 11,19 etatów. W roku szkolnym 2014/2015 średnio 8 uczniów przypada na jednego nauczyciela, co nie pokrywa się jednak ze średnią krajową wynoszącą ok. 11. Szczegółowe dane odnośnie zatrudnienia nauczycieli w poszczególnych szkołach prowadzonych przez Gminę Dąbrówno zostały przedstawione w kolejnej tabeli.

Tabela 33. Liczba etatów nauczycielskich w poszczególnych placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Dąbrówno w latach 2010-2014

	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*
PSP w Dąbrównie	28,38	26,29	25,48	23,28	22,3
PSP w Marwałdzie	11,17	10,61	10,66	12,0	10,77
PSP w Elgnowie	11,61	10,53	10,04	9,86	9,89
Publiczne Gimnazjum w Dąbrównie	18	18,26	18,25	17,85	17,24

*tabela prezentuje stan na dzień 31 grudnia każdego roku; występować będą rozbieżności w zakresie ogólnej liczby uczniów zaprezentowanej w tabeli 30 i tabeli 31 ze względu na różny okres ujmowania danych

Źródło: Opracowanie własne.

Najwięcej nauczycieli znajduje zatrudnienie w Szkole Podstawowej w Dąbrównie, co jest adekwatne z liczbą uczniów i oddziałów placówki. Tendencja związana ze zmniejszaniem poziomu zatrudnienia nauczycieli jest dostrzegalna w każdej prowadzonej na terenie Gminy placówce. Najmniejszy spadek zatrudnienia w analizowanym okresie nastąpił w Publicznym Gimnazjum w Dąbrównie, gdzie od 2010 roku liczba etatów zmalała o 0,76.

Tabela 34. Liczba uczniów przypadająca na nauczyciela w placówkach prowadzonych przez Gminę Dąbrówno w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
PSP w Dąbrównie	7,75	8,71	8,71	9,36	9,69
PSP w Marwałdzie	7,88	7,26	9,29	7,83	8,08
PSP w Elgnowie	5,43	6,27	7,27	7,00	6,67
Publiczne Gimnazjum w Dąbrównie	9,89	9,42	9,42	9,02	7,66

*relacja ustalona na podstawie danych z dnia 31 grudnia każdego roku.

Źródło: Opracowanie własne.

Z tabeli 31 wynika, że od 2010 do 2014 roku liczba uczniów pobierających naukę w Publicznym Gimnazjum w Dąbrównie zmalała o 48 osób. Na podstawie danych zawartych w tabeli 33 stwierdzono, że placówka ta charakteryzowała się najmniejszym spadkiem poziomu zatrudnienia nauczycieli. Konsekwencją tego zjawiska jest fakt, iż od 2010 roku liczba uczniów przypadająca na jednego nauczyciela w tej placówce zmalała. Na koniec 2014 roku relacja ta wynosiła 7,66 i była niższa od średniej ustalonej na podstawie liczby uczniów i nauczycieli we wszystkich placówkach Gminy (8,66).

Spadek liczby uczniów przypadających na nauczyciela w Publicznym Gimnazjum w Dąbrównie świadczy o przeroście zatrudnienia, a to z kolei rodzi konieczność ponoszenia zbyt wysokich w stosunku do potrzeb kosztów związanych z wypłatą wynagrodzeń. Równie niekorzystnie sytuacja kształtuje się w Szkole Podstawowej w Elgnowie.

Tabela 35. Wydatki szkół przypadające na 1 ucznia w latach 2012-2013

	Wydatki całkowite		Wydatki na ucznia		Różnica
	2012	2013	2012	2013	2013-2012
PSP w Dąbrównie	2 100 341	1 994 597	9 461	9 150	- 311
PSP w Marwałdzie	1 070 478	1 128 499	10 813	12 005	1 192
PSP w Elgnowie	834 819	892 366	11 436	12 933	1 497
Publiczne Gimnazjum w Dąbrównie	1 737 441	1 749 394	10 101	10 866	764

Źródło: Opracowanie własne.

W roku 2013 w stosunku do roku poprzedniego wysokość wydatków na 1 ucznia wzrosła w każdej placówce, z wyjątkiem Szkoły Podstawowej w Dąbrównie. Jest to wynikiem negatywnych tendencji związanych z malejącą liczbą uczniów w szkołach i nieadekwatną w stosunku do tego liczbą nauczycieli. Najwyższy wzrost wydatków jednostkowych nastąpił w Szkole Podstawowej w Elgnowie.

Wykorzystując dane zawarte w tabeli 28, informujące o wysokości subwencji oświatowej na 1 ucznia oszacowano jak kształtuje się pokrycie wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń (zarówno nauczycieli jak i obsługi) subwencją oświatową w poszczególnych placówkach prowadzonych przez Gminę. Obliczono wysokość wydatków jakie Gmina poniosła na wypłatę wynagrodzeń w każdej placówce oświatowej w latach 2012-2013 i odniesiono do wysokości subwencji przypadającej na placówkę.

Tabela 36. Pokrycie wydatków na wynagrodzenia subwencją oświatową w poszczególnych placówkach oświatowych w latach 2012-2013

	Wydatki na wynagrodzenia		Wysokość subwencji*		Pokrycie wynagrodzeń subwencją	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
PSP w Dąbrównie	1 599 915	1 440 190	1 697 897	1 784 422	106,12%	123,90%
PSP w Marwałdzie	881 180	843 501	757 170	769 430	85,93%	91,22%
PSP w Elgnowie	636 958	670 897	558 317	564 794	87,65%	84,18%
Publiczne Gimnazjum w Dąbrównie	1 441 604	1 425 506	1 315 488	1 317 853	91,25%	92,45%

*określono wg formuły: subwencja oświatowa na 1 ucznia * liczba uczniów w placówce oświatowej

Źródło: Opracowanie własne.

Dane zawarte w tabeli 36 wskazują, że tylko w Szkole Podstawowej w Dąbrównie, wysokość subwencji oświatowej jest wystarczająca do tego ażeby pokryć koszty związane z wypłatą wynagrodzeń dla zatrudnionej kadry (nauczycieli i obsługi). Co więcej, zmniejszenie poziomu zatrudnienia w tej placówce spowodowało, że analizowane pokrycie zwiększyło się w 2013 roku w stosunku do roku 2012. Przypadająca na tą placówkę subwencja wystarczy również na pokrycie innych wydatków, np. zakup materiałów. W pozostałych placówkach występuje sytuacja odwrotna.

Najgorzej sytuacja kształtuje się w Szkole Podstawowej w Elgnowie, gdzie z przypadającej na placówkę subwencji oświatowej pokryto w 2012 roku 87% wypłaconych wynagrodzeń, a w stosunku do roku 2013 pokrycie to zmniejszyło się o 3,47 pp. Jak wykazano w analizie, do Szkoły Podstawowej w Elgnowie uczęszcza najmniejsza liczba uczniów, a w odniesieniu do liczby zatrudnionych w tej placówce nauczycieli, charakteryzuje się najniższymi wskaźnikami organizacji szkolnictwa wśród placówek prowadzonych przez Gminę.

Równie negatywnie ocenić należy sytuację w Publicznym Gimnazjum w Dąbrównie. Mimo, iż w latach 2012-2013 pokrycie wydatków na wynagrodzenia subwencją oświatową kształtowało się na tym samym poziomie, to uwzględniając fakt, że w roku 2014 (w stosunku do roku 2013) liczba uczniów zmalała o 32 osoby, przy jednoczesnym niewielkim spadku poziomu zatrudnienia, szacuje się, że pokrycie to w roku 2014 będzie kształtowało się na poziomie 80-85%.

W Szkole Podstawowej w Marwałdzie, mimo iż subwencja oświatowa jest niewystarczająca na pokrycie wynagrodzeń to jednak w stosunku do roku 2012, pokrycie zwiększyło się o 5,29 pp.

Koszty jakie ponoszone są na utrzymanie placówek oświatowych, w 80% obejmują wynagrodzenia. Pozostałe 20% stanowią wynagrodzenia rzeczowe, a zatem koszty energii elektrycznej, ogrzewania i wody, koszty remontów, materiałów dydaktycznych itp. Dysponując informacjami na temat szacowanej wysokości subwencji oświatowej przypadającej na poszczególną placówkę prowadzoną przez Gminę Dąbrówno określono wysokość środków własnych, jakie Gmina musiała przeznaczyć na dofinansowanie poszczególnych placówek w latach 2012-2013.

Tabela 37. Wysokość dofinansowania placówek oświatowych z budżetu Gminy Dąbrówno w latach 2012-2013

	Wydatki całkowite		Wysokość subwencji*		Wysokość dofinansowania	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
PSP w Dąbrównie	2 100 341	1 994 597	1 697 897	1 784 422	402 444	210 175
PSP w Marwałdzie	1 070 478	1 128 499	757 170	769 430	313 308	359 070
PSP w Elgnowie	834 819	892 366	558 317	564 794	276 502	327 571
Publiczne Gimnazjum w Dąbrównie	1 737 441	1 749 394	1 315 488	1 317 853	421 954	431 541

*określono wg formuły: subwencja oświatowa na 1 ucznia * liczba uczniów w placówce oświatowej

Źródło: Opracowanie własne.

Najwyższy poziom dofinansowania charakteryzował Publiczne Gimnazjum w Dąbrównie. Średniorocznie Gmina dokładała do utrzymania tej placówki ponad 400 tys. zł. W Szkole Podstawowej w Elgnowie, mimo że poziom dofinansowania był najniższy to i tak negatywnie należy ocenić wzrost jego poziomu w 2013 roku w stosunku do roku poprzedniego. W 2013 roku najniższy poziom dofinansowania charakteryzował Szkołę Podstawową w Dąbrównie.

Jak wykazano na etapie analizy, oświata jest najbardziej wydatkotwórczym obszarem funkcjonowania Gminy. Jak w większości jednostek samorządu terytorialnego, przyznawana z budżetu państwa na pokrycie wydatków oświatowych część subwencji ogólnej jest niewystarczająca na pokrycie ponoszonych wydatków.

Z analizy systemu oświaty Gminy Dąbrówno wynika, iż wśród szkół prowadzonych przez Gminę występują placówki, które generują znaczące koszty utrzymania. Koszty utrzymania tych placówek są tak wysokie, że część subwencji oświatowej przypadającej na daną placówkę jest niewystarczająca do tego żeby pokryć wynagrodzenia kadry pracowniczej. **Zmniejszająca się liczba uczniów sprawia, że w wybranych placówkach występuje przerost zatrudnienia, co powoduje konieczność zwiększenia wysokości dofinansowania placówek z budżetu Gminy.**

Biorąc pod uwagę wnioski płynące z analizy, zaleca się władzom Gminy podjęcie działań które przyczynią się do zoptymalizowania wysokości wydatków bieżących ponoszonych w oświacie, w tym przede wszystkim wydatków na wynagrodzenia. Biorąc pod uwagę zdiagnozowane problemy z zachowaniem ustawowych wskaźników zadłużenia oraz ograniczone możliwości Gminy do zaciągania nowych zobowiązań należy ograniczyć wzrost wydatków oświatowych w kolejnych latach.

REKOMENDACJE

Na podstawie wniosków płynących z analizy systemu oświaty funkcjonującego w Gminie Dąbrówno oraz wydatków jakie Gmina musi ponosić na jej utrzymanie zaproponowano działania, których wdrożenie przyczyniłoby się do poprawy sytuacji finansowej Gminy jak i zwiększenia efektywności nauczania w szkołach. Należą do nich:

1. utworzenie Zespołu Szkół w Dąbrównie lub Filii Szkoły Podstawowej w Elgnowie;
2. zmiana formy dożywiania uczniów;
3. zwiększenie pensum dyrektorów;
4. zakupy materiałów eksploatacyjnych, sprzętu dydaktycznego, ubezpieczenia lub energii elektrycznej dla szkół do wspólnej procedury zamówień publicznych;
5. utworzenie spółdzielni socjalnej lub wynajęcie firmy zewnętrznej do sprzątania placówek oświatowych.

Przedstawione możliwości stanowią tylko propozycje działań jakie Gmina mogłaby wprowadzić dla uzyskania oszczędności w oświacie. Decyzja o wyborze określonych działań należy do władz Gminy. Nieco szerzej opisano kwestię związaną z utworzeniem Zespołu Szkół lub Filii Szkoły Podstawowej i dożywianiem uczniów.

UTWORZENIE ZESPOŁU SZKÓŁ W DĄBRÓWNIE LUB FILII SZKOŁY PODSTAWOWEJ W ELGNOWIE

W świetle zapisu art. 62 ust. 1 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący szkoły różnych typów lub placówki może je połączyć w zespół. Połączenie nie narusza odrębności rad pedagogicznych, rad rodziców, rad szkół lub placówek i samorządów uczniowskich poszczególnych szkół lub placówek, o ile statut zespołu nie stanowi inaczej.

Połączeniu w zespół szkół podlegają szkoły różnych typów m.in. szkoła podstawowa i gimnazjum. Zastosowanie takiego rozwiązania pozwoliłoby na lepsze wykorzystanie kadry pedagogicznej (w związku z możliwością uczenia w podstawówce i gimnazjum), a ponadto na uzyskanie oszczędności przede wszystkim na etacie dyrektora oraz etatach nauczycielskich czy obsługi. Szkoły mogłyby funkcjonować w dotychczasowych budynkach, a zmiany miałyby tylko charakter administracyjny. Organizacyjnie dzieci nie odczułyby żadnych zmian, gdyż uczęszczałyby do tych samych placówek.

W przypadku Gminy Dąbrówno utworzenie Zespołu Szkół mogłoby dotyczyć Szkoły Podstawowej w Dąbrównie i Gimnazjum Publicznego w Dąbrównie.

Bazując na wnioskach płynących z analizy, rozwiązaniem na poprawę sytuacji finansowej szkół podstawowych działających na terenie Gminy Dąbrówno byłoby również utworzenie Szkoły Filialnej. Rozwiązanie to dotyczy Szkoły Podstawowej w Elgnowie, jako jednostki która stanowi największe obciążenie dla budżetu Gminy.

Formalna likwidacja szkoły nie zakładałaby ograniczania możliwości nauki oraz świadczenia usług edukacyjnych na rzecz dzieci uczęszczających do klas 0-III. Uczniowie klas IV-VI mogliby zostać dowożeni do głównej szkoły, którą w tym przypadku

mogłaby być Szkoła Podstawowa w Marwałdzie. Liczebność oddziałów obu placówek jest na tyle niska, że ich połączenie nie powodowałoby konieczności utworzenia nowych oddziałów i konieczności zatrudniania nowych nauczycieli. Takie rozwiązanie przyniosłoby oszczędności na wynagrodzeniu dyrektora i nauczycieli.

Średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela w Gminie Dąbrówno w 2013 roku kształtowało się na poziomie 4 190 zł⁷. Na redukcji jednego etatu nauczycielskiego Gmina mogłaby zaoszczędzić średnio kwotę 50 282 zł rocznie. Używanie oszczędności będzie możliwe jednak dopiero w 2016 roku.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 Karty Nauczyciela rozwiązanie stosunku pracy z przyczyn określonych w ust. 1 (likwidacja szkoły, zmiany organizacyjne) następuje z końcem roku szkolnego po uprzednim trzymiesięcznym wypowiedzeniu. Zakładając, że nauczyciele zatrudnieni są przez mianowanie, rozwiązanie stosunku pracy będzie wiązało się z wypłatą odprawy równiej 6-miesięcznemu wynagrodzeniu zasadniczemu. Zwolnienie nauczycieli w roku 2015 nie przyniesie więc żadnych realnych efektów finansowych (to co Gmina zaoszczędzi na wynagrodzeniach w drugiej połowie roku przeznaczy na wypłatę odpraw).

W 2016 roku średnio na redukcji jednego etatu nauczycielskiego Gmina zaoszczędzi ok. 50 tys. zł. Dodatkowo dzięki wspólnemu zakupowi energii elektrycznej czy materiałów dydaktycznych Gmina uzyska oszczędności na pozostałych wydatkach bieżących.

ZMIANA FORMY DOŻYWIANIA UCZNIÓW

Obecnie w budynku Gimnazjum Publicznego w Dąbrównie funkcjonuje stołówka szkolna, z której korzystają zarówno uczniowie Gimnazjum jak i uczniowie Szkoły Podstawowej w Dąbrównie. Do Szkoły Podstawowej w Elgnowie i Marwałdzie posiłki dowożone są przez firmę zewnętrzną. Uzyskanie oszczędności mogłaby przynieść zmiana formy dożywiania uczniów. Rozważono zatem dwa warianty:

1. likwidacja stołówki szkolnej w Gimnazjum i powierzenie przygotowania posiłków firmie zewnętrznej;
2. przygotowywanie posiłków dla wszystkich placówek w stołówce Gimnazjum i rezygnacja z cateringu.

Wariant I

Bieżące koszty utrzymania stołówki szkolnej wynosiły w 2014 roku 93 422 zł. Na stołówkę przypadało w 2014 roku 348 uczniów (łącznie liczba uczniów Gimnazjum i SP w Dąbrównie). Koszty dowozu posiłków do Szkoły Podstawowej w Elgnowie i Marwałdzie wynosiły łącznie 71 769,40 zł, co w przeliczeniu na jednego ucznia dawało koszt w wysokości ok. 477 zł.

Przy tak kształtujących się kosztach jednostkowych dowozu posiłków, likwidacja stołówki szkolnej wiązałaby się z koniecznością poniesienia rocznych kosztów w wysokości 166 170 zł (477 zł x 348 uczniów) w związku z zapłatą za dowóz posiłków do Gimnazjum i SP w Dąbrównie. Przy obecnych kosztach utrzymania stołówki –

⁷ wg sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez Gminę.

93 422 zł, **powierzenie przygotowania posiłków firmie zewnętrznej będzie nieopłacalne gdyż, jak wynika z szacunków, spowoduje wzrost kosztów o ponad 72 tys. zł.**

Wariant II

Bieżące koszty utrzymania stołówki szkolnej wynosiły w 2014 roku 93 422 zł, z czego 83 609 zł stanowiły wynagrodzenia, zaś 9 813 zł stanowiły pozostałe wydatki. Z punktu widzenia analizy, wynagrodzenia są kosztem stałym, a zatem niezależnie od tego czy wydanych zostanie 50 czy 100 posiłków, koszty te i tak trzeba będzie ponieść. Natomiast pozostałe wydatki to wydatki jakie przeznacza się na zakup żywności, a ich wysokość zmienia się wraz z liczbą wydanych posiłków.

Na stołówkę przypadało w 2014 roku 348 uczniów (łącznie liczba uczniów Gimnazjum i SP w Dąbrównie). Koszty żywności wynosiły w 2014 roku 9 813 zł, co w przeliczeniu na jednego ucznia dawało koszt w wysokości ok. 28 zł (należy przy tym pamiętać, że są to dane uśrednione; przyjęto założenie, że posiłki w szkołach spożywają wszystkie dzieci).

Odnosząc jednostkowy koszt żywności do liczby uczniów w Szkole Podstawowej w Elgnowie i Marwałdzie przygotowywanie posiłków w stołówce w Gimnazjum spowoduje wzrost kosztów żywności o około 4 284 zł (28 zł x 153 uczniów). Łącznie pozostałe wydatki bieżące wzrosną do poziomu około 14,1 tys. zł.

Gmina będzie musiała ponieść pewne koszty związane z dowozem tych posiłków do szkół, ale będzie ponosić tylko koszty paliwa, gdyż obowiązkiem dowozu posiłków będzie mogła obciążyć pracownika gospodarczego zatrudnionego w Urzędzie lub kierowcę autobusu.

Być może, wystąpi konieczność zatrudnienia dodatkowej osoby do przygotowywania posiłków, co spowodowałoby poniesienie dodatkowych rocznych kosztów wynagrodzeń w wysokości ok. 24 tys. zł (2 000 zł x 12 miesięcy).

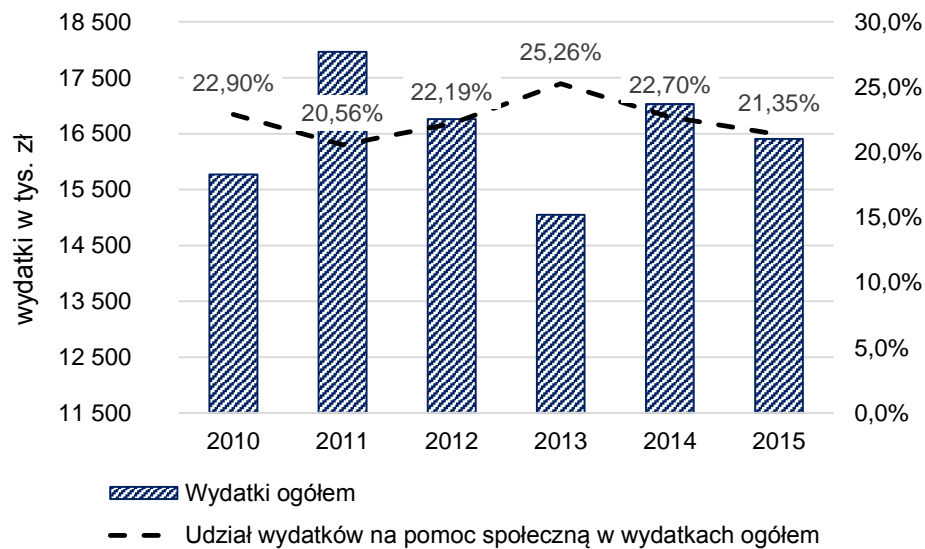
Przygotowywanie posiłków dla wszystkich placówek w stołówce Gimnazjum i rezygnacja z cateringu przy obecnie ponoszonych kosztach dowozu posiłków do tych placówek (71 769 zł), uwzględniając wzrost wszystkich ewentualnych kosztów pozwoli zaoszczędzić blisko 40 tys. zł.

CZĘŚĆ IV. POMOC SPOŁECZNA

POMOC SPOŁECZNA W FINANSACH GMINY

Na etapie analizy wydatków ponoszonych w latach 2010-2014 przez Gminę wykazano, że pomoc społeczna należy do trzech najbardziej wydatkotwórczych obszarów działalności Gminy. Z tabeli 12 wynika, że w analizowanym okresie ponad 22% wydatków przeznaczono na pomoc społeczną oraz funkcjonowanie i utrzymanie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej.

Ryc. 17. Udział wydatków na pomoc społeczną w łącznych wydatkach Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015*



*wartości planowane
Źródło: Opracowanie własne

Rycina 17 przedstawia przebieg zmian wskaźnika udziału wydatków na pomoc społeczną w łącznych wydatkach budżetu Gminy Dąbrówno. W analizowanym okresie udział ten kształtował się na dość wysokim poziomie. Pomoc społeczna charakteryzuje się jednak tym, iż głównym źródłem finansowania zadań z zakresu pomocy społecznej są dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz na realizację własnych zadań bieżących gmin.

Tabela 38 prezentuje pokrycie wydatków na realizację zadań własnych i zleconych w zakresie pomocy społecznej uzyskiwanymi dotacjami z budżetu państwa.

Tabela 38. Stopień pokrycia wydatków na pomoc społeczną dotacjami w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*

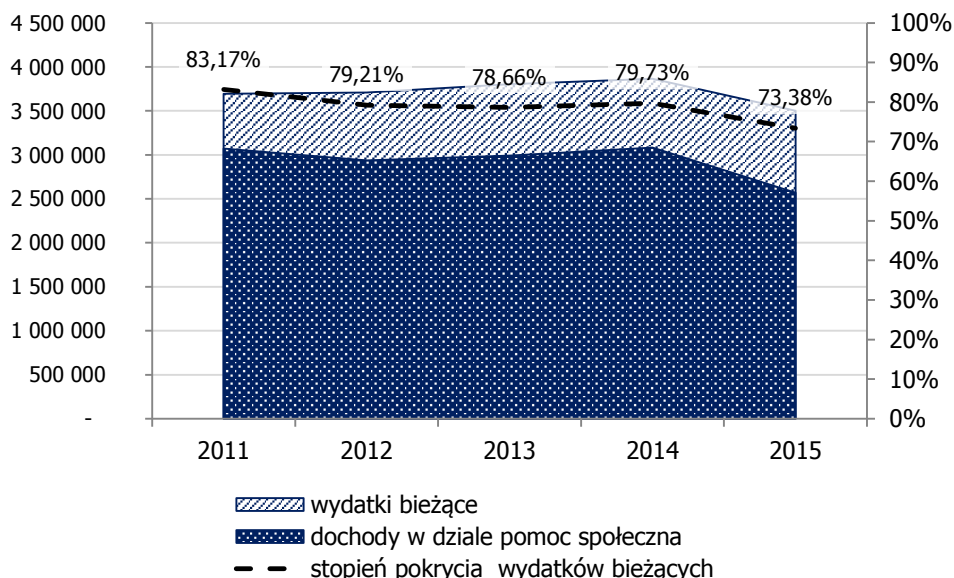
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące	3 611 844	3 693 480	3 706 651	3 801 245	3 865 986	3 502 323
Dochody w dziale pomoc społeczna	3 008 790	3 071 833	2 936 165	2 990 183	3 082 534	2 569 952
Różnica między dochodami a wydatkami na pomoc społeczną	- 603 054	- 621 647	- 770 486	- 811 062	- 783 452	- 932 371
Stopień pokrycia wydatków bieżących	83,30%	83,17%	79,21%	78,66%	79,73%	73,38%

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Tabela prezentuje jaki jest poziom współfinansowania pomocy społecznej przez Gminę Dąbrówno. **Co do zasady, wysokość dotacji powinna w całości pokrywać ponoszone wydatki. W latach 2010-2014 Gmina musiała dofinansowywać działalność w zakresie pomocy społecznej średnio o 700 tys. zł rocznie. Z projektu budżetu na 2015 roku wynika, że kwota jaką Gmina będzie musiała dołożyć do realizacji zadań kształtuje się na poziomie 930 tys. zł.**

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa ściśle określają kierunki wydatkowania, a wykorzystanie środków pochodzących z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wiązałoby się z koniecznością zwrotu pozyskanych środków. Niewielkie oddziaływanie na tę kategorię znacznie utrudnia zaplanowanie przedsięwzięć pozwalających wygenerować dodatkowe środki w dziale pomocy społecznej. Proporcję pokrycia wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej przedstawiono na rycinie 18.

Ryc. 18. Pokrycie wydatków na pomoc społeczną dotacjami w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Pokrycie wydatków ponoszonych na pomoc społeczną na poziomie 80%, jest zjawiskiem typowym dla samorządów w Polsce. Taki poziom pokrycia wydatków, wynika

z niewystarczającej kwoty dotacji przekazywanych z budżetu państwa, a to z kolei jest wynikiem prowadzonej przez rząd polityki finansowania samorządów. Z tabeli 38 wynika bowiem, że w analizowanym okresie wysokość wydatków ponoszonych w obszarze pomocy społecznej kształtowała się na zbliżonym poziomie.

Tabela 39 prezentuje jak w latach 2011-2013 kształtował się dofinansowywanie realizacji zadań własnych i zleconych z zakresu pomocy społecznej.

Tabela 39. Dofinansowanie zadań GOPS-u w latach 2011-2013

2011		2012		2013	
Realizacja zadań zleconych					
Dotacja	Wydatek	Dotacja	Wydatek	Dotacja	Wydatek
2 482 738	2 482 717	2 370 690	2 370 662	2 186 959	2 186 543
Realizacja zadań własnych					
Dotacja	Zadania własne	Dotacja	Zadania własne	Dotacja	Zadania własne
524 396	652 262	526 220	819 088	717 679	840 220
- 127 866		- 292 868		- 122 451	

Zródło: Opracowanie własne

Z tabeli wynika, że realizacja przez zadań z zakresu administracji rządowej była w 100% dofinansowywana z budżetu państwa. Niewielkie kwoty niewykorzystanej dotacji zwracano do Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Średnio 74% wydatków ponoszonych na realizację zadań własnych dofinansowywano z budżetu państwa. W analizowanym okresie Gmina dofinansowywała średniorocznie realizację zadań własnych o 135 tys. zł.

Tabela 40. Struktura wydatków w dziale pomoc społeczna Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące	3 611 844	3 693 480	3 706 651	3 801 245	3 865 986	3 502 323
Wynagrodzenia i pochodne	503 340	509 260	578 873	611 786	595 877	644 617
<i>Udział</i>	<i>13,94%</i>	<i>13,79%</i>	<i>15,62%</i>	<i>16,09%</i>	<i>15,41%</i>	<i>18,41%</i>
Pozostałe wydatki bieżące	3 108 504	3 184 220	3 127 777	3 189 460	3 270 109	2 857 706
Wydatki majątkowe	-	-	12 178	-	-	-
Razem	3 611 844	3 693 480	3 718 829	3 801 245	3 865 986	3 502 323

*wartości planowane

Zródło: Opracowanie własne

W strukturze wydatków ponoszonych na pomoc społeczną, zdecydowana większość obejmuje pozostałe wydatki bieżące, a więc przede wszystkim środki przeznaczane na wypłatę zasiłków. W strukturze wydatków bieżących, od 2010 roku zwiększyły się wydatki na wypłatę wynagrodzeń pracowników placówek pomocy społecznej działających na terenie Gminy. Od 2010 roku kwota ta zwiększyła się o ponad 140 tys. zł. W zasadzie wszystkie wydatki ponoszone przez Gminę obejmują wydatki bieżące.

Duży udział pozostałych wydatków bieżących w wydatkach na pomoc społeczną jest cechą typową dla samorządów gminnych – JST wydają na płace i pochodne średnio ok. 20% całkowitej kwoty wydatków. Strukturę wydatków Gminy Dąbrówno można więc ocenić jako właściwą.

GMINNY OŚRODEK POMOCY SPOŁECZNEJ

Zgodnie z art. 17 ust. Pkt. 18 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2015 poz. 163), do zadań własnych Gminy o charakterze obowiązkowych należy utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

W celu przeprowadzenia oceny organizacji i funkcjonowania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrównie rozpatrzono szereg następujących dokumentów:

1. Statut Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (nadany Uchwałą Rady Gminy Dąbrówno nr XVII/151/12 z dnia 11 maja 2012 r.);;
2. Regulamin Organizacyjny GOPS (nadany zarządzeniem Kierownika GOPS nr 5/2014);
3. sprawozdania z wykonania planów dochodów i wydatków budżetowych za lata 2010-2013;
4. plan finansowy Ośrodka na rok 2014 i 2015;
5. bilans, rachunek zysków i strat za lata 2010-2013;
6. sprawozdania z działalności Ośrodka za lata 2010-2013;
7. schemat organizacyjny GOPS-u;
8. informacja o zatrudnieniu w latach 2010-2014:
 - 1) liczba pełnych etatów;
 - 2) liczba osób pracujących na umowie o pracę;
 - 3) liczba osób pracujących w innej formie;
 - 4) liczba pracowników w podziale na pracowników administracyjnych i fizycznych.

ORGANIZACJA PRACY GOPS

Organizację pracy i porządek wewnętrzny Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrównie określa Regulamin Organizacyjny nadany zarządzeniem Kierownika GOPS nr 5/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. W strukturze jednostki wyodrębnione są 2 działy: pomocy środowiskowej (realizujący zadania z zakresu pomocy społecznej) i świadczeń rodzinnych (realizujących zadania z zakresu świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego).

Zgodnie z §3 Regulaminu w skład GOPS w Dąbrównie wchodzi następujące stanowiska pracy:

1. kierownik;
2. główny księgowy;
3. specjaliści pracy socjalnej;
4. asystent rodziny;
5. wieloosobowe stanowiska opiekunek domowych;
6. starszy referent ds. świadczeń rodzinnych;
7. pracownik gospodarczy;
8. sprzątaczką.

W 2014 roku w GOPS zatrudnionych było łącznie 16 osób, z czego 10 pracowników zatrudnionych było na podstawie umowy o pracę, zaś pozostali na podstawie umowy zlecenia.

Tabela 41. Zatrudnienie w GOPS w Dąbrównie w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba pracowników	16	19	19	21	16
<i>Umowa o pracę</i>	10	11	10	11	10
<i>Umowa zlecenie</i>	6	8	9	10	6
Liczba pełnych etatów	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5

Zródło: Opracowanie własne

Dane zawarte w tabeli wskazują, że liczba pracujących w Ośrodku osób w ciągu ostatnich kilku lat zmieniła się, przede wszystkim ze względu na zmieniającą się liczbę osób pracujących na podstawie umowy zlecenia (osoby wykonujące zadania opiekuna). Na stałym poziomie od 2009 roku kształtuje się liczba pełnych etatów. Wg sprawozdania z działalności GOPS, 7 osób zatrudnionych w Ośrodku to pracownicy administracji, do których należą:

1. kierownik;
2. główny księgowy;
3. trzech specjalistów pracy socjalnej;
4. pracownik socjalny (dodatki mieszkaniowe);
5. starszy referent ds. świadczeń rodzinnych.

Zgodnie z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, w ośrodku pomocy społecznej występuje obowiązek zatrudnienia pracowników socjalnych, proporcjonalnie do liczby mieszkańców Gminy (na 2 tys. mieszkańców 1 pracownik socjalny), przy czym w liczbie nie mniej niż 3 ogółem. Na koniec 2013 roku Gminę Dąbrówno zamieszkiwało 4 468 osób. W GOPS Dąbrówno zgodnie z ustawą zatrudnionych jest 3 pracowników socjalnych, zaś wskaźnik ich zatrudnienia w 2013 roku wynosił 1 489 i był zgodny z obowiązującymi przepisami.

Regulamin Organizacyjny Ośrodka nakłada na starszego referenta ds. świadczeń rodzinnych duży zakres obowiązków. Do pracownika na tym stanowisku należy realizowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych jak również ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W praktyce spotyka się sytuacje, gdzie w strukturze Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej do realizowania zadań z zakresu przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych oraz zadań związanych z postępowaniem wobec dłużników alimentacyjnych wyznaczone są dwa stanowiska. Obecnie W GOPS w Dąbrównie na stanowisku ds. świadczeń rodzinnych zatrudniona jest jedna osoba.

Pomimo, że GOPS zatrudniona większą liczbę pracowników, to jednak z uwagi na zapisy zawarte w ustawie o świadczeniach rodzinnych realizacja świadczeń rodzinnych nie może powodować nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej, a także nie może naruszać norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej.

Aby właściwie ocenić adekwatność zakresu obowiązków do poziomu zatrudnienia osób na tym stanowisku zestawiono zatrudnienia pracowników w wybranych gminach, w których liczba mieszkańców jest zbliżona do liczby osób mieszkających w Gminie Dąbrówno.

Tabela 42. Porównanie zatrudnienia GOPS w Dąbrównie z innymi JST

	Liczba mieszkańców	Pracownik ds. świadczeń rodzinnych	Liczba mieszkańców/pracownika
GOPS Dąbrówno	4 468	1	4 468
GOPS Rymań	4 095	2	2 047
MOPS Miłomłyn	5 089	3	1 696
GOPS Gietrzwałd	6 091	2	3 045

Źródło: Opracowanie własne

Tabela wskazuje, że w Gminie Dąbrówno na 4 468 mieszkańców przypada jeden pracownik ds. świadczeń rodzinnych. W gminach o podobnej liczbie mieszkańców, ten sam zakres obowiązków przydzielony jest co najmniej do dwóch stanowisk pracy. W Gminie Rymań (woj. zachodniopomorskie, porównywanej co do liczby mieszkańców) na jednego pracownika ds. świadczeń rodzinnych przypada niewiele ponad 2 000 mieszkańców Gminy.

Dla określenia faktycznego zakresu obowiązków pracownika na tym stanowisku zatrudnionego w GOPS w Dąbrównie przeanalizowano liczbę udzielonych świadczeń w 2013 roku.

Tabela 43. Świadczenia udzielone przez GOPS w Dąbrównie w 2013 roku

	Liczba świadczeń
Zasiłki rodzinne	10 037
Zasiłki pielęgnacyjne	2 892
Świadczenia pielęgnacyjne	665
Składki na ubezpieczenie społeczne	384
Zapomogi	35
Fundusz alimentacyjny	912
Zasiłki celowe	885
RAZEM	15 810

Źródło: Opracowanie własne

Z tabeli wynika, że w Gminie Dąbrówno w 2013 roku udzielono ponad 15 tys. świadczeń. Należy przy tym zaznaczyć, że nie jest to całkowita liczba udzielonych świadczeń, gdyż nie obejmuje m.in. udzielonych zasiłków stałych czy zasiłków okresowych. Osoba pracująca na stanowisku ds. świadczeń rodzinnych musiała m.in. przyjąć, zweryfikować i rozpatrzyć ponad 15 tys. wniosków o udzielenie zasiłków, przygotować łącznie ponad 15 tys. decyzji o przyznaniu, zmianie lub odmowie zasiłku, sporządzić listy wypłat czy skompletować dokumenty ubezpieczeniowe wymagane do ZUS.

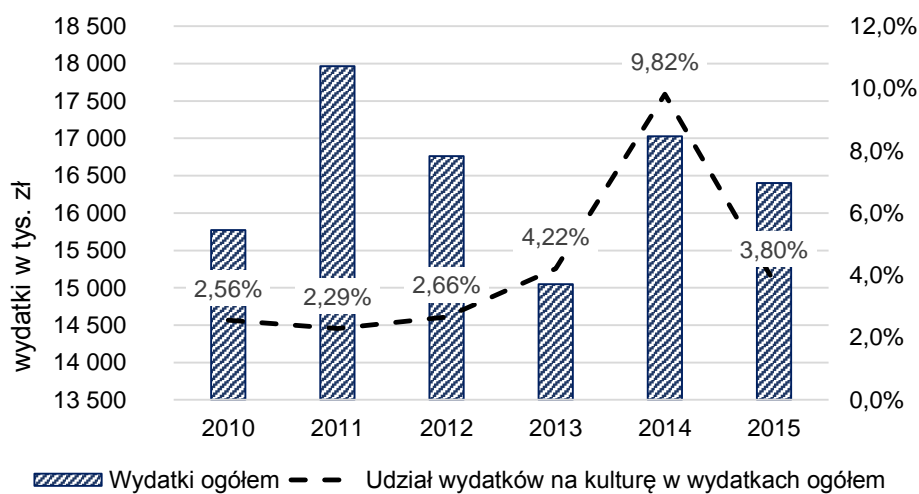
Władze Gminy powinny rozważyć kwestię zatrudnienia dodatkowej osoby na stanowisku ds. świadczeń rodzinnych. Przyczyni się to do poprawy jakości świadczonych usług, przyspieszy czas rozpatrzenia wniosku czy załatwienia sprawy w Ośrodku. Rozłożenie obowiązków na dwa stanowiska usprawni pracę i zmniejszy prawdopodobieństwo popełnienia błędu.

CZĘŚĆ IV. GMINNE INSTYTUCJE KULTURY

KULTURA W FINANSACH GMINY

Finansowanie działań w zakresie kultury na terenie Gminy Dąbrówno odbywa się w większości ze środków budżetu Gminy. Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego w Gminie Dąbrówno dotyczą przede wszystkim finansowania działalności Gminnej Biblioteki Publicznej oraz Gminnego Ośrodka Kultury. W budżecie Gminy stanowią one ok. 4,23% środków.

Ryc. 19. Udział wydatków na kulturę w łącznych wydatkach Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015*



*wartości planowane
Źródło: Opracowanie własne

Rycina 19 przedstawia przebieg zmian wskaźnika udziału wydatków na kulturę w łącznych wydatkach budżetu Gminy Dąbrówno. Z analizy wynika, iż w latach 2010-2012 udział ten kształtował się na zbliżonym poziomie. Wzrost udziału tych wydatków w roku 2014, wynika ze wzrostu wysokości wydatków inwestycyjnych. W 2014 roku zrealizowano bowiem projekt „Adaptacja budynku w Dąbrównie dla jednostek upowszechniania kultury”, w ramach którego dokonano adaptacji pomieszczeń na Gminny Ośrodek Kultury oraz Gminną Bibliotekę Publiczną.

Tabela 44. Struktura wydatków na kulturę w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące	362 518	387 877	446 098	432 808	536 823	548 700
Wynagrodzenia i pochodne	-	-	2 215	-	500	-
pozostałe bieżące	362 518	387 877	443 883	432 808	536 323	548 700
Wydatki majątkowe	40 517	23 409	-	201 762	1 135 166	74 184
RAZEM	403 035	411 286	446 098	634 569	1 671 988	622 884

*wartości planowane
Źródło: Opracowanie własne

W wydatkach bieżących związanych z funkcjonowaniem gminnych instytucji kultury największe znaczenie miały w analizowanym okresie pozostałe wydatki bieżące,

które sukcesywnie wzrastały. W zdecydowanej większości wydatki te obejmują dotacje podmiotowe przekazywane z budżetu Gminy na działalność Gminnej Biblioteki Publicznej oraz Gminnego Ośrodka Kultury. Wydatki inwestycyjne, za wyjątkiem roku 2014, stanowiły znikomy odsetek całkowitej kwoty wydatków w obszarze kultury.

Tabela 45. Dotacja dla gminnych instytucji kultury w strukturze wydatków Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pozostałe wydatki bieżące	362 518	387 877	443 883	432 808	536 323	548 700
Dotacje dla GBP i GOK	301 030	334 125	389 250	397 520	420 892	481 200
Udział	83,04%	86,14%	87,69%	91,85%	78,48%	87,70%

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Z tabeli wynika, iż z roku na rok zwiększała się nominalna kwota dotacji wypłacana dla Gminnej Biblioteki Publicznej oraz Gminnego Ośrodka Kultury. Wzrostowi wysokości dotacji towarzyszył wzrost pozostałych wydatków bieżących m.in. wydatków na zakup materiałów, w związku z czym udział wypłacanej dotacji w wydatkach ogółem utrzymywał się na dość stabilnym poziomie.

GMINNY OŚRODEK KULTURY

Gminny Ośrodek Kultury został powołany Uchwałą Nr XXXVIII/280/01 Rady Gminy Dąbrówno z dnia 23 listopada 2001 roku w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą „Gminny Ośrodek Kultury w Dąbrównie” i nadania jej statutu. Dnia 23 listopada 2001 roku informacja o utworzeniu GOK-u została zawarta w Gminnym Rejestrze Instytucji Kultury.

W celu przeprowadzenia oceny organizacji i funkcjonowania Gminnego Ośrodka Kultury w Dąbrównie rozpatrzono szereg następujących dokumentów:

1. Statut Gminnego Ośrodka Kultury i ewentualne zmiany statutu;
2. Regulamin Organizacyjny Gminnego Ośrodka Kultury nadany zarządzeniem Kierownika GOK nr 1/2010 z dnia 8 września 2010 r.;
3. plany finansowe GOK na rok 2014 i 2015;
4. sprawozdania roczne z wykonania planów finansowych za lata 2010-2013;
5. bilans, rachunek zysków i strat za lata 2010-2013;
6. sprawozdania o stanie należności i zobowiązań w latach 2010-2013;
7. schemat organizacyjny Gminnego Ośrodka Kultury;
8. informacja o zatrudnieniu w latach 2010-2014:
 - 1) liczba pełnych etatów;
 - 2) liczba osób pracujących na umowie o pracę;
 - 3) liczba osób pracujących w innej formie;
 - 4) liczba pracowników w podziale na pracowników administracyjnych i fizycznych.

SYTUACJA FINANSOWA

Zgodnie z §8 Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Dąbrównie, GOK pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów, pochodzących z dotacji organizatora oraz dochodów własnych. Ze sprawozdań rocznych z wykonania planów finansowych wynika, że z roku na rok zwiększała się kwota uzyskiwanych przez GOK przychodów. Zestawienie prezentuje tabela 46.

Tabela 46. Przychody GOK w Dąbrównie w latach 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Przychody	157 433	175 172	213 192	210 973
Dotacje, subwencje, dotacje	134 300	160 575	199 370	199 820
<i>Udział</i>	<i>85,31%</i>	<i>91,67%</i>	<i>93,52%</i>	<i>94,71%</i>
Dochody własne	23 133	14 597	13 822	11 153

Źródło: Opracowanie własne

Od 2010 roku przychody uzyskiwane przez Gminny Ośrodek Kultury wzrosły łącznie o ponad 53 tys. zł. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż wzrastającemu poziomowi przychodów towarzyszył wzrost nominalnej wartości dotacji przekazywanej z budżetu Gminy. Jednocześnie w analizowanym okresie wzrosło znaczenie dotacji w strukturze przychodów GOK-u.

Tym samym, zmniejszeniu uległa wysokość uzyskiwanych przez GOK dochodów własnych. Zgodnie z §8 ust. 5 Statutu GOK może pozyskiwać dochody z prowadzenia warsztatów, szkoleń i kursów, wynajmu sali na koncerty, wesela i inne uroczystości, organizacji imprez zleczanych przez instytucje, koncertów własnych zespołów itp.

Dochody własne w 2010 roku stanowiły prawie 15% przychodów GOK-u, natomiast w 2013 roku udział ten kształtował się na poziomie 5,69%. **Spadek wysokości dochodów własnych na przestrzeni kilku lat świadczy o ograniczeniu aktywności kierownictwa Ośrodka w poszukiwaniu dodatkowych źródeł dochodów.**

Tabela 47. Koszty GOK w Dąbrównie w latach 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Koszty ogółem	158 311	178 644	212 859	206 964
Wynagrodzenia i pochodne	82 307	97 469	114 834	124 048
Zużycie materiałów	19 844	17 252	27 889	21 536
Pozostałe usługi	56 160	63 923	70 136	61 380

Źródło: Opracowanie własne

Wzrastającemu poziomowi przychodów towarzyszył jednocześnie wzrost ponoszonych wydatków. Z tabeli 47 wynika, że największe koszty działalności GOK-u generują wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników instytucji. **Od 2010 roku, pomimo stałej liczby pracowników, wydatki na wynagrodzenia wzrosły o prawie 50 tys. zł.** Znaczącą część środków pochłaniają również usługi pozostałe ponoszone m.in. na organizację imprez kulturalnych.

Wzrastający poziom kosztów działalności GOK-u, przy jednoczesnym ograniczeniu aktywności kierownictwa Ośrodka w pozyskaniu dodatkowych źródeł dochodów i spadku ich wartości, spowodował konieczność zwiększenia wyłącanej z budżetu Gminy dotacji podmiotowej.

Z analizy sprawozdań z wykonania planu finansowego GOK-u w latach 2010-2013 wynika, iż większość dochodów jakie Ośrodek uzyskał, poza dotacją z budżetu Gminy, pochodziła z przekazanych darowizn.

W analizowanym okresie nie realizowano żadnych dodatkowych programów i projektów dla mieszkańców Gminy, których źródeł finansowania byłyby środki pochodzące z Unii Europejskiej.

Tabela 48. Wynik finansowy działalności GOK w Dąbrównie w latach 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Przychody z działalności operacyjnej	146 428	162 575	201 799	201 570
Koszty działalności operacyjnej	159 081	179 414	214 161	208 265
Wynik z działalności operacyjnej	- 12 653	- 16 839	- 12 361	- 6 695
Wynik finansowy netto	- 917	- 3 472	332	4 009

Zródło: Opracowanie własne

Pomimo, że w 2013 roku działalność Gminnego Ośrodka Kultury w Dąbrównie zamknęła się dodatnim wynikiem finansowym w wysokości 4 009 zł, to jednak negatywnie należy ocenić fakt, iż podstawowa działalność prowadzona przez Ośrodek generowała w analizowanym okresie stratę finansową. Świadczy to o niskiej rentowności podstawowej działalności Ośrodka.

DZIAŁALNOŚĆ

Zgodnie z §4 Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Dąbrównie do podstawowych działań Biblioteki należy rozpoznawanie, rozbudzanie i zaspokajanie potrzeb oraz zainteresowań społeczno-kulturalnych mieszkańców Gminy. Zgodnie z zapisami Statutu realizacja tych założeń ma zostać osiągnięta poprzez m.in. prowadzenie edukacji kulturalnej i społecznej, popularyzację i promocję twórczości artystycznej czy promowanie, wspieranie i realizowanie projektów aktywizujących społeczność lokalną.

Ze sprawozdań z działalności Gminnego Ośrodka Kultury wynika, że w większości działalność GOK-u sprowadzała się w ciągu ostatnich kilku lat do organizacji imprez kulturalnych, jakimi były:

1. Dni Rodziny;
2. Dni Dąbrówna;
3. Dożynki gminne lub powiatowe;
4. Bał Mikołajkowy lub Karnawałowy dla dzieci.

W 2013 roku w organizowanych przez Ośrodek imprezach kulturalnych ogółem uczestniczyło 3 450 osób. Na organizowane imprezy kulturalne zapraszani są również mieszkańcy z innych gmin. Najpopularniejszą i największą imprezą plenerową są Dni Dąbrówna. Szczegółowo działalność Gminnego Ośrodka Kultury w Dąbrównie prezentuje tabela 49.

Tabela 49. Działalność GOK-u w latach 2011-2013

	2011	2012	2013
Imprezy	50	42	47
Zespoły artystyczne	3	2	3
Członkowie zespołów artystycznych [os.]	64	60	44
Koła i kluby	1	1	0

Zródło: Opracowanie własne, na podstawie danych GUS.

Gminny Ośrodek Kultury w Dąbrównie zrzeszał w 2013 roku na 44 osób w prowadzonych przez siebie zespołach artystycznych. Był nim Zespół Ludowy Pieśni i Tańca „Dąbrowa”. Z danych statystycznych wynika, że w strukturze Gminnego Ośrodka Kultury nie funkcjonują kluby i koła, które zrzeszałyby dodatkowo mieszkańców Gminy. W ciągu ostatnich kilku lat zmniejszyła się efektywność działalności prowadzonej przez Gminny Ośrodek Kultury. Najbardziej aktywność Ośrodka należy ocenić w 2012 roku.

ZATRUDNIENIE

Z danych uzyskanych od Kierownika Gminnego Ośrodka Kultury wynika, że w latach 2010-2014 liczba zatrudnionych w Ośrodku pracowników była stabilna. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Ośrodka, w skład GOK wchodzi następujące samodzielne stanowiska pracy:

1. kierownik;
2. księgowa;
3. instruktor ds. kultury i organizacji amatorskiego ruchu artystycznego;
4. sprzątaczką.

W 2014 roku w GOK-u zatrudnionych było łącznie 7 osób, z czego 4 pracowników zatrudnionych było na podstawie umowy o pracę, zaś pozostali na podstawie umowy zlecenia.

Tabela 50. Zatrudnienie w GOK w Dąbrównie w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba pracowników	7	6	6	7	7
<i>Umowa o pracę</i>	3	3	3	4	4
<i>Umowa zlecenie</i>	4	3	3	3	3
Liczba pełnych etatów	2	2	2	1	2

Zródło: Opracowanie własne

Dane zawarte w tabeli wskazują, że liczba pracujących w Ośrodku osób w ciągu ostatnich kilku lat jest stabilna. W świetle wniosków płynących z analizy sprawozdań finansowych, stabilnemu poziomowi zatrudnienia powinien towarzyszyć stabilny poziom wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń. Jak wykazano na etapie analizy sprawozdań z wykonania planów finansowych od 2010 roku sukcesywnie wzrastały wydatki na wynagrodzenia.

Podsumowując, w świetle całkowitych wydatków Gminy Dąbrówno, kwoty jakie przeznaczane są na dofinansowanie działalności Ośrodka nie są wysokie. Niemniej jednak, w ciągu ostatnich kilku lat zwiększyła się kwota przekazywanej dotacji, która stanowi dominujące znaczenie w strukturze uzyskiwanych przychodów Ośrodka. **Na niskim poziomie należy ocenić aktywność Ośrodka w zakresie pozyskiwania dodatkowych środków na działalność statutową.**

GMINNA BIBLIOTEKA PUBLICZNA

Gminna Biblioteka Publiczna została powołana Uchwałą nr XXXVIII/278/01 Rady Gminy Dąbrówno z dnia 23 listopada 2001 w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą „Gminna Biblioteka Publiczna w Dąbrównie” i nadania jej statutu. Dnia 23 listopada 2001 roku informacja o utworzeniu GBP została zawarta w Gminnym Rejestrze Instytucji Kultury.

W celu przeprowadzenia oceny organizacji i funkcjonowania Gminnej Biblioteki Publicznej w Dąbrównie rozpatrzono szereg następujących dokumentów:

1. Statut Gminnej Biblioteki Publicznej i ewentualne zmiany statutu;
2. Regulamin Organizacyjny Gminnej Biblioteki Publicznej nadany zarządzeniem Kierownika GBP nr 5/2004 z dnia 10 listopada 2004 r.;
3. plany finansowe GBP na rok 2014 i 2015;
4. sprawozdania roczne z wykonania planów finansowych za lata 2010-2013;
5. bilans, rachunek zysków i strat za lata 2010-2013;
6. sprawozdania o stanie należności i zobowiązań w latach 2010-2013;
7. schemat organizacyjny GBP;
8. informacja o zatrudnieniu w latach 2010-2014:
 - 1) liczba pełnych etatów;
 - 2) liczba osób pracujących na umowie o pracę;
 - 3) liczba osób pracujących w innej formie;
 - 4) liczba pracowników w podziale na pracowników administracyjnych i fizycznych.

SYTUACJA FINANSOWA

Zgodnie z §14 Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Dąbrównie, działalność GBP finansowana jest ze środków publicznych w ramach otrzymywanej dotacji podmiotowej, dotacji celowej z budżetu państwa i gminy, darowizn oraz pobieranych opłat i innych źródeł. Ze sprawozdań rocznych z wykonania planów finansowych wynika, że z roku na rok zwiększała się kwota uzyskiwanych przez Bibliotekę przychodów. Zestawienie prezentuje tabela 51.

Tabela 51. Przychody GBP w Dąbrównie w latach 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Przychody	173 983	180 572	196 670	207 828
Dotacje, subwencje, dotacje	166 730	173 550	189 880	197 700
<i>Udział</i>	<i>95,83%</i>	<i>96,11%</i>	<i>96,55%</i>	<i>95,13%</i>
Dotacja z Biblioteki Narodowej	3 170	3 080	4 810	4 920
Pozostałe	4 083	3 942	1 980	5 208

Zródło: Opracowanie własne

Od 2010 roku przychody uzyskiwane przez Gminna Bibliotekę Publiczną wzrosły łącznie o ponad 33 tys. zł. Wzrastającemu poziomowi przychodów towarzyszył wzrost nominalnej wartości dotacji przekazywanej z budżetu Gminy, a wzrost ten był proporcjonalny do wzrostu wysokości ogólnej kwoty przychodów Biblioteki.

Dodatkowym źródłem przychodów Biblioteki jest również dotacja uzyskiwana z Biblioteki Narodowej w Warszawie, której wartość również wzrosła w analizowanym okresie. W zasadzie dotacje uzyskiwane z budżetu Gminy oraz Biblioteki Narodowej gwarantują ponad 98% przychodów Instytucji.

Tabela 52. Koszty GBP w Dąbrównie w latach 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Koszty ogółem	178 376	178 030	195 164	206 776
Wynagrodzenia i pochodne	147 793	137 976	158 704	164 867
Zużycie materiałów	14 134	22 242	25 746	30 854
Pozostałe usługi	16 448	17 812	10 714	11 055

Źródło: Opracowanie własne

Wzrastającemu poziomowi przychodów towarzyszył wzrost ponoszonych wydatków. Z tabeli 52 wynika, że podobnie jak w przypadku GOK-u, największe koszty generują wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników Instytucji. Od 2010 roku, pomimo niezmiennego poziomu zatrudnienia, następował wzrost wydatków ponoszonych na wynagrodzenia. Znaczącą część środków pochłaniają również koszty zużycia materiałów, w tym przede wszystkim koszty materiałów gospodarczych, czy zakupywanych książek.

Tabela 53. Wynik finansowy działalności GBP w Dąbrównie w latach 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Przychody z działalności operacyjnej	173 934	180 533	196 615	207 828
Koszty działalności operacyjnej	178 376	178 030	195 164	206 776
Wynik z działalności operacyjnej	-4 441	2 503	1 451	1 052
Wynik finansowy netto	-4 392	2 542	1 506	1 199

Źródło: Opracowanie własne

W ostatecznym rozliczeniu finansowym, działalność Gminnej Biblioteki Publicznej należy ocenić jako dobrą. Od 2011 roku Biblioteka kwoty uzyskiwanych dotacji były właściwie rozdysponowane i wystarczały na pokrycie kosztów działalności podstawowej. Tym samym, wynik finansowy wykazywał wartość dodatnią.

DZIAŁALNOŚĆ

Zgodnie z §4 Statutu Gminnej Biblioteki Publicznej w Dąbrównie działanie Biblioteki ma na celu zachowanie dziedzictwa narodowego poprzez organizację i zapewnienie dostępu do zasobów dorobku nauki i kultury polskiej i światowej. Do podstawowych zadań Biblioteki należy m.in. gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i ochrona materiałów bibliotecznych, zachęcanie mieszkańców Gminy Dąbrówno do czytelnictwa czy współpraca z bibliotekami szkolnymi.

W skład Gminnej Biblioteki Publicznej w Dąbrównie wchodzi:

1. wypożyczalnia dla dorosłych;
2. czytelnia dla dorosłych i dzieci;
3. filie biblioteczne w miejscowościach Samin, Elgnowo i Marwałd.

Liczba czytelników Biblioteki w latach 2010-2014 kształtowała się na podobnym poziomie, wynoszącym ok. 1 000 osób. Jest to jednak wartość uśredniona dla całego okresu. Od 2010 roku dostrzega się spadek liczby czytelników Biblioteki. W ostatnim okresie zmalała również liczba wypożyczanego na zewnątrz księgozbioru, mimo, że jego zasób w analizowanym okresie uległ wyraźnemu zwiększeniu. Zwiększeniu uległy również zasoby elektroniczne znajdujące się w posiadaniu Biblioteki.

Tabela 54. Działalność GBP w latach 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Czytelnicy [os.]	1 046	1 000	1 015	977
Wypożyczenia księgozbioru na zewnątrz [wol.]	17 577	16 745	15 983	15 966
Księgozbiór [wol.]	38 080	38 690	39 222	39 879
Zbiory elektroniczne [szt.]	-	81	97	117

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych GUS.

Pomimo zwiększającego się zasobu bibliotecznego, zmniejsza się efektywność działalności prowadzonej w sposób tradycyjny. W dobie Internetu, takie instytucje jak biblioteki publiczne kładą coraz większy nacisk na rozpowszechnianie multimedialnego dostępu do zasobów bibliotecnych.

Wyrazem tego rodzaju działania było podpisanie z Urzędem Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego umowy użyczenia, w ramach projektu „Rozbudowa infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu i sieci PIAP-ów w Województwie Warmińsko-Mazurskim” realizowanego jest w ramach VII Osi priorytetowej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2007-2013 – Społeczeństwo Informacyjne, działanie 7.1 Tworzenie infrastruktury Społeczeństwa Informacyjnego.

W ramach umowy użyczenia Gminna Biblioteka Publiczna została wyposażona w dwa komputery, urządzenie wielofunkcyjne oraz urządzenia sieciowe. W podobny sprzęt wyposażono Gminny Ośrodek Kultury w Dąbrównie.

ZATRUDNIENIE

Z danych uzyskanych od Kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej wynika, że w latach 2010-2014 liczba zatrudnionych w Instytucji pracowników była niezmienna. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Ośrodka, w skład GBP wchodzi następujące samodzielne stanowiska pracy:

1. kierownik;
2. księgowa;
3. bibliotekarz;
4. młodszy bibliotekarz.

W 2014 roku w GBP zatrudnionych było łącznie 6 osób, z czego 5 pracowników zatrudnionych było na podstawie umowy o pracę, zaś pozostali na podstawie umowy zlecenia.

Tabela 55. Zatrudnienie w GOK w Dąbrównie w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba pracowników	6	6	6	6	6
<i>Umowa o pracę</i>	5	5	5	5	5
<i>Umowa zlecenie</i>	1	1	1	1	1
Liczba pełnych etatów	2,87	2,87	2,87	2,87	2,87

Źródło: Opracowanie własne

Dane zawarte w tabeli wskazują, że liczba pracujących w Ośrodku osób w ciągu ostatnich kilku lat nie zmieniła się. Wykazany na etapie analizy wzrost wynagrodzeń nie był więc wynikiem zwiększającego się poziomu zatrudnienia, a podwyższania minimalnych stawek wynagrodzenia. Stabilność struktury zatrudnienia należy ocenić pozytywnie.

GINNE CENTRUM KULTURALNO-BIBLIOTECZNE

Dnia 26 listopada 2013 roku Rada Gminy w Dąbrównie podjęła Uchwałę w sprawie zamiaru połączenia Gminnego Ośrodka Kultury i Gminnej Biblioteki Publicznej w Dąbrównie. W uzasadnieniu do Uchwały podano, iż motywem połączenia gminnych instytucji kultury jest dążenie do coraz bardziej efektywnego wykonywania zadań Gminy w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie kultury.

Założono, że połączenie tych dwóch instytucji przyczyni się do bardziej efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów, sprawniejszej organizacji pracy jak również wpłynie na poprawę jakości świadczonych usług.

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. 2012 nr 406) organizator (w tym przypadku Wójt) może dokonać połączenia instytucji kultury, w tym instytucji kultury prowadzących działalność w różnych formach, zaś połączenie instytucji kultury polega na utworzeniu jednej instytucji, w której skład wchodzi załogi i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu.

Dnia 30 października 2014 roku Rada Gminy w Dąbrównie podjęła uchwałę w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury w Dąbrównie i Gminnej Biblioteki Publicznej w Dąbrównie i utworzenia samorządowej instytucji kultury o nazwie Gminne Centrum Kulturalno-Biblioteczne w Dąbrównie oraz nadanie jej statutu. Zgodnie z podjętą Uchwałą z dniem 1 stycznia 2015 r. dokonano połączenia samorządowych instytucji kultury i utworzono Gminne Centrum Kulturalno-Biblioteczne.

W opinii zespołu analitycznego, połączenie samorządowych instytucji kultury, w trybie art. 19 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest dobrym rozwiązaniem zarówno z punktu widzenia organizacji działalności kulturalnej jak również jej finansowania. W rozumieniu prawa pracy instytucje kultury są oddzielnymi pracodawcami dla zatrudnionych pracowników. Prowadzą gospodarkę finansową na własny rachunek, a osobna podmiotowość prawna wymusza konieczność powielania w strukturze organizacyjnej poszczególnych stanowisk: dyrektora czy głównego księgowego, co wiąże się z ponoszeniem większych wydatków na wynagrodzenia.

Połączenie spowoduje uzyskanie oszczędności finansowych, racjonalniejsze gospodarowanie mieniem, elastyczniejsze i wydawniejsze zarządzanie pracownikami, a także zapewni pewną spójność działalności kulturalnej na terenie Gminy. Takie działanie jest szczególnie wskazane w sytuacji, gdy samorządowe instytucje kultury charakteryzuje niewielki budżet, uzależniony głównie od dotacji uzyskiwanych z budżetu Gminy.

W 2013 roku połączenia Gminnego Ośrodka Kultury i Gminnej Biblioteki Publicznej dokonała Gmina Piekoszów (woj. świętokrzyskie), co przyczyniło się do uzyskania oszczędności na wysokości przekazywanej dotacji (dotację zmniejszono o 100 tys. zł).

Biorąc pod uwagę wnioski płynące z analizy sytuacji finansowej i organizacji dotychczasowej działalności GOK-u i GBP, zwłaszcza z punktu widzenia malejącej efektywności prowadzonej przez nie działalności i wzrastających kosztów utrzymania, utworzenie nowej instytucji kultury na bazie istniejących jest dobrym rozwiązaniem.

Czynnikiem, który ułatwia utworzenie i funkcjonowanie Gminnego Centrum Kulturalno-Bibliotecznego jest fakt, że GOK i GBP działały pod jednym adresem, a w 2015 roku działalność GCKB ma zostać przeniesiona do zmodernizowanego budynku.

Należy jednak zaznaczyć, że połączenie instytucji kultury samo w sobie nie przyczyni się do poprawy efektywności i zmniejszenia kosztów funkcjonowania. Jak wynika z analizy, z roku na rok zwiększały się koszty utrzymania GOK-u i GBP, co rodziło konieczność przekazywania coraz wyższej dotacji z budżetu Gminy. Połączeniu instytucji kultury muszą towarzyszyć więc konkretne zmiany organizacyjno-funkcjonalne, jak np. dostosowanie poziomu zatrudnienia do potrzeb, dostosowanie zakresu prowadzonej działalności do możliwości czy zwiększenie aktywności w zakresie poszukiwania nowych źródeł dochodów własnych.

CZĘŚĆ VI. INWESTYCJE

KOMPLEKS REKREACYJNO-SPORTOWY – ETAP I

W 2013 roku oddano do użytku inwestycję „Kompleks rekreacyjno-sportowy - etap I”, w ramach którego w miejscowości Dąbrówno powstało boisko do piłki nożnej, trybuna, ogrodzenie oraz ciągi komunikacyjne. W związku ze stwierdzonymi w Ekspertyzie nr 12-SR/2014 nieprawidłowościami dotyczącymi wykonania robót w trakcie realizacji inwestycji, przyczyniającymi się do braku możliwości użytkowania kompleksu zgodnie z przeznaczeniem, dokonano szczegółowej analizy dokumentacji przetargowej, projektowej i wykonawczej związanej z jej realizacją.

DOKUMENTACJA PRZETARGOWA

Jak wynika z przekazanej dokumentacji, na wykonanie robót budowlanych w ramach projektu pn. „Kompleks sportowo-rekreacyjny w miejscowości Dąbrówno-etap I” Gmina przeprowadziła jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Według specyfikacji istotnych warunków zamówienia przedmiot umowy stanowiło przeprowadzenie robót budowlanych obejmujących wykonanie:

1. robót ziemnych;
2. boiska do gry w piłkę nożną z nawierzchnią z trawy naturalnej;
3. trybun;
4. ciągów komunikacyjnych;
5. ogrodzenia– w zakresie szczegółowo określonym w SIWZ.

Ogłoszenie o zamówieniu zamieszczono na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych dnia 27 sierpnia 2012 roku pod pozycją 184197 – 2012 oraz na tablicach ogłoszeń oraz stronie internetowej Urzędu (BIP: 30 sierpnia 2012 r., nr DRZ.271.12.2012). W związku z tym, że wartość zamówienia oszacowano na poziomie poniżej 5 mln euro, **nie występował obowiązek publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Urzędzie Publikacji Unii Europejskiej.**

Postępowanie przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Zastosowanie trybu przetargu nieograniczonego pozwoliło na zachowanie pełnej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami ubiegającymi się o uzyskanie zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy, Zamawiający wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem czasu niezbędnego do przygotowania i złożenia oferty, z tym że w przypadku robót budowlanych termin ten nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych. Zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu na stronach BZP dnia 27 sierpnia 2012 r., oznacza że minimalny termin składania ofert powinien zostać wyznaczony na 9 września 2012 r. W ogłoszeniu o zamówieniu termin składania ofert wyznaczono na 10 września 2012 r. **Zachowano terminy wynikające z art. 43 ust. 1 ustawy.**

O zamówienie mogli ubiegać się Wykonawcy, którzy spełniali wymagania określone w art. 22 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zaś o wyborze najkorzystniejszej oferty decydowała w 100% cena. W ramach zamówienia złożono pięć ofert, zaś z protokołu o rozstrzygnięciu przetargu nieograniczonego wynika, że za najkorzystniejszą uznano ofertę firmy Zakład Ogólno-Budowlany Piotr Buczkowski.

Spośród złożonych ofert, Zakład Ogólno-Budowlany Piotr Buczkowski złożył najniższą ofertę cenową, co przełożyło się na uzyskanie najwyższej oceny punktowej. Jednocześnie złożona oferta nie przekraczała kwoty jaką Gmina zamierzała przeznaczyć na realizację inwestycji. **Wyboru oferty dokonano zgodnie z zapisami zawartymi w SIWZ.**

Specyfikacja zakładała, że wymagany termin wykonania zamówienia upływa w ciągu 3 miesięcy od daty zawarcia umowy. Umowa została zawarta dnia 28 września 2012 r. Wykonawca zamówienia zgłosił gotowość inwestycji do odbioru 10 grudnia 2012 roku, stwierdzając, że roboty budowlane w ramach projektu zostały zakończone, co potwierdzają wpisy kierownika budowy i inspektora nadzoru budowlanego dokonane w dzienniku budowy (12 grudnia 2012 r. kierownik budowy wydał oświadczenie o zakończeniu robót). **Wykonawca zachował terminy wynikające z umowy.**

12 grudnia 2012 r. dokonano odbioru technicznego robót obejmujących I etap budowy kompleksu sportowo-rekreacyjnego. Protokół stwierdza, że zakres wykonanych robót był zgodny z umową i pomiarem powykonawczym.

Oferta Wykonawcy złożona została na kwotę 628 349,65 zł. Dokonano analizy konta analitycznego 201 „rozzrachunki z dostawcami i odbiorcami – Zakład Ogólno-Budowlany Buczkowski”, celem weryfikacji wysokości kwot przekazywanych w ramach zawartej umowy. Dnia 28 grudnia 2012 r. na konto Wykonawcy przekazano środki w kwocie 628 349,65 zł. **Wysokość wynagrodzenia Wykonawcy za wykonane roboty była zgodna z ofertą stanowiącą załącznik do umowy o udzielenie zamówienia.**

Zamawiający nie przewidział możliwości składania ofert częściowych, ale przewidział możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego. W SIWZ zapisano, że Zamawiający ma możliwość udzielenia zamówienia uzupełniającego, którego przedmiot stanowić będzie umowa na wykonanie robót budowlanych w ramach projektu pn. „Kompleks sportowo-rekreacyjny w miejscowości Dąbrówno-etap I”, obejmujących budowę parkingu (pow. ok. 660 m²). Budowę parkingu przy kompleksie sportowo-rekreacyjnym przeprowadzono w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Zgodnie z art. 67 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych Zamawiający może udzielić w trybie zamówienia z wolnej ręki w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu Wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego i polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego.

8 października 2012 r. Wykonawca złożył ofertę na ułożenie parkingu w wysokości 128 700 zł, zaś 26 października podpisano umowę na wykonanie parkingu. Termin wykonania umowy przewidziano na 30 listopada. 5 listopada 2012 r. dokonano odbioru technicznego robót. Protokół stwierdza, że zakres wykonanych robót był

zgodny z umową i pomiarem powykonawczym. Z analizy konta analitycznego wynika, że 15 listopada 2012 r. na konto Wykonawcy przekazano środki w kwocie 128 700 zł.

W trakcie realizacji inwestycji nie dopuszczono się do niewłaściwego gospodarowania i wydatkowania środków publicznych.

Udzielenie zamówienia uzupełniającego nie spowodowało obejścia przepisów Prawo zamówień publicznych (o takiej sytuacji można byłoby mówić wówczas, gdy szacunkowa wartość robót w każdym etapie byłaby niższa niż równowartość, wówczas, 14 tys. euro, a to z kolei dawałoby możliwość realizacji inwestycji bez konieczności stosowania Ustawy).

DOKUMENTACJA PROJEKTOWA I WYKONAWCZA

Ekspertyza wykonana przez biegłego rzeczoznawcę wykazała, że założenia projektowe dotyczące budowy boiska do piłki nożnej z trawy naturalnej były nieprawidłowe. Błędne założenia dotyczyły niewłaściwego zaprojektowania podbudowy boiska, która warunkuje właściwe użytkowanie i wykorzystanie obiektu.

Tabela 56 prezentuje zestawienie struktury warstw tworzących podbudowę boiska zawartych w dokumentacji projektowej boiska w porównaniu z powszechnie stosowanymi rozwiązaniami w budownictwie sportowym (ekspertyza s.19).

Tabela prezentuje rozbieżności pomiędzy zaprojektowaną podbudową boiska a ogólnie przyjętymi rozwiązaniami. Zasadnicza różnica dotyczy tego, **iż pomiędzy warstwą wyrównawczą a konstrukcyjną boiska nie zaprojektowano warstwy filtrującej.**

Zdaniem biegłego, brak warstwy odsączającej uniemożliwia właściwą aerację, co z kolei przyczynia się do powstania nadmiernie ubitego, nieprzepuszczalnego dla wody i gazów utworu glebowego. Warstwa odsączająca została zaprojektowana tylko pomiędzy warstwą konstrukcyjną a gruntem rodzimym.

Tabela 56. Porównanie zapisów projektu budowlanego z ekspertyzą biegłego

Projekt	Ekspertyza (stan faktyczny)
Trawa naturalna	Warstwa wegetacyjna 15-20cm, piasek gliniasty
Warstwa wyrównawcza 5 cm, miał kamienny	
	Warstwa filtracyjna 5-10cm, piasek gruby
Warstwa konstrukcyjno-stabilizująca 15 cm, kruszywo kamienne	Warstwa odsączająco-stabilizująca 10- 15 cm, kruszywo stabilizujące
Warstwa odsączająca 10 cm, pospółka	
Grunt rodzimy	Grunt rodzimy

Zródło: Opracowanie własne

Ekspertyza, obok wadliwego projektu wskazuje na niezgodne z projektem wykonanie robót budowlanych. W tabeli 57 zaprezentowano sposób w jaki zaprojektowano wykonanie poszczególnych warstw podbudowy boiska z jego faktycznym wykonaniem.

Tabela 57. Porównanie projektu budowlanego boiska z faktycznym wykonaniem

Warstwa	Projekt	Ekspertyza (stan faktyczny)
Warstwa wegetacyjna	Trawa naturalna	Mieszanina pospółki, piasek słabo gliniasty
Warstwa wyrównawcza	Miał kamienny gr. 4 cm	Pospółka wzbogacona o frakcję żwirową i kamienistą
Warstwa konstrukcyjno-stabilizująca	Kruszywo stabilizowane gr. 10 cm Kruszywo kamienne gr. 5 cm	Pospółka o podwyższonej wartości frakcji żwirowej i kamienistej o gr. 10 cm
Warstwa odsączająca	Pospółka gr. 10 cm	x
Grunt rodzimy	x	x

Zródło: Opracowanie własne

Tabela wskazuje jednoznacznie, że materiały jakie miały zostać wykorzystane do budowy warstwy odsączającej zostały wykorzystane również do budowy warstwy konstrukcyjnej i wyrównawczej. Z ekspertyzy wynika, że grunt użyty do warstw podbudowy boiska odbiega od norm i zaleceń stosowanych w budownictwie. **Przed wszystkim wyklucza się udział frakcji żwirowej i kamienistej w warstwie wegetacyjnej i wyrównawczej.** W wyniku zastosowania takich materiałów podbudowa boiska uległa zasklepieniu i jest niemal nieprzepuszczalna dla wody, powietrza i korzeni.

Ekspertyza obok wadliwie sporządzonej dokumentacji projektowej wskazuje na wykonanie robót budowlanych niezgodnie z projektem.

ODBIÓR ROBÓT BUDOWLANYCH

§4 umowy zawartej pomiędzy Gminą Dąbrówno a Wykonawcą zakłada, że na 3 dni przed odbiorem końcowym Wykonawca zobowiązany był przedłożyć, dokumentację powykonawczą zadania umożliwiającą ocenę prawidłowości wykonania przedmiotu umowy, zawierającą:

1. dziennik budowy;
2. geodezyjną inwentaryzację powykonawczą,
3. aprobaty techniczne i jakościowe oraz deklaracje zgodności z normami wbudowanych materiałów oraz urządzeń,
4. protokoły badań,
5. gwarancje,
6. projekt budowlany z naniesionymi zmianami dokonywanymi w toku wykonania przedmiotu umowy (jeżeli miały miejsce).

Z analizy udostępnionej dokumentacji wynika, że wszystkie wymagane umową dokumenty zostały przedłożone. Specyfikacja wykonania i odbioru robót budowlanych stanowiących załącznik do dokumentacji przetargowej zakładała, że do odbioru końcowego Wykonawca jest zobowiązany przygotować dodatkowo następujące dokumenty:

1. Księgi Obmiaru;
2. protokoły odbiorów częściowych;
3. protokoły odbiorów robót ulegających zakryciu i zanikających.

Zgodnie z przepisami, na budowie prowadzi się księgę obmiarów, na podstawie której Wykonawca co miesiąc sporządza wniosek o płatności z nałożeniem miesięcznego wykazu wykonywanych robót. Z umowy zawartej między Stronami, wynika że wynagrodzenie wypłacone Wykonawcy ma charakter zryczałtowany, a zatem wypłacane jest na podstawie bezusterkowego protokołu odbioru. Jeżeli zatem wynagrodzenie dla Wykonawcy przewidziane jest w umowie w formie ryczałtu, to prowadzenie książki obmiarów nie jest potrzebne. **Wykonawca kompleksu nie miał obowiązku prowadzenia Księgi Obmiaru.**

W świetle art. 654 k.c. Inwestor jest obowiązany (o ile umowa nie stanowi inaczej) przyjmować na żądanie Wykonawcy wykonane roboty częściowo, w miarę ich ukończenia, za zapłatą odpowiedniej części wynagrodzenia. Protokół odbioru robót częściowych stanowi podstawę wypłaty wynagrodzenia za wykonanie części robót budowlanych. Jak już wskazano, umowa zawarta między Wykonawcą kompleksu a Gminą przewidywała wypłacenie jednorazowego, zryczałtowanego wynagrodzenia na podstawie protokołu odbioru końcowego. **Nie zgłaszano zatem odbioru robót częściowych, a tym samym nie występowała konieczność dokonywania ich odbioru.**

Dokonywanie odbioru robót zanikających i zakrywających jest ustawowym obowiązkiem wynikającym z art. 22 pkt 7 ustawy - Prawo budowlane, zaś wszelkie obiekty budowlane lub ich elementy ulegające zakryciu, podlegają obowiązkowej inwentaryzacji geodezyjnej przed zakryciem na podstawie art. 43 ust. 3 Prawa budowlanego. Czynności odbioru, sprawdzeń i prób robót zanikających i ulegających zakryciu, a także czynności geodety winny być odnotowane w dzienniku budowy. Z analizy zapisów zawartych w dzienniku budowy wynika, że kierownik budowy zgłaszał do odbioru wykonanie robót zanikających (np. drenażu), które z kolei zostały akceptowane i odbierane przez inspektora nadzoru. **Wpisy w dzienniku budowy potwierdzają prawidłowe wykonanie robót zakrywających i ulegających zakryciu.**

Z analizy zapisów zawartych w dzienniku budowy wynika, że wszystkie zgłoszone przez kierownika budowy roboty budowlane zostały odebrane przez inspektora nadzoru budowlanego.

Fakt prawidłowego wykonania robót podważa opracowana przez biegłego rzeczoznawcę ekspertyza, która stwierdza, że do wykonania podbudowy boiska wykorzystano inne niż przewidziane w projekcie materiały konstrukcyjne. Należy przy tym zaznaczyć, że **pozycje zawarte w kosztorysie wykonania robót budowlanych stanowiącym załącznik do oferty Wykonawcy, były zgodne z przedmiarem robót będącym podstawą oszacowania wartości zamówienia.**

Wykonanie robót budowlanych z odstępstwem od projektu oznaczać będzie, że roboty budowlane zostały wykonane niezgodnie z umową, której załącznik stanowi oferta Wykonawcy.

Wadliwe wykonanie robót budowlanych stanowić będzie o nienależnym wykonaniu zobowiązania. **Jeżeli zatem Inwestor poniósł na skutek tego szkodę, może dochodzić jej naprawienia na zasadach ogólnych (art. 471 k.c.).** W takim razie należy wykazać istnienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, czyli w tym wypadku wadę, powstałą szkodę oraz związek przyczynowy.

Kwestię rozstrzygnięcia zaistniałego sporu komplikuje fakt, że wykonane roboty budowlane zostały odebrane. 12 grudnia 2012 roku inspektorzy Urzędu Gminy w Dąbrównie, inspektor nadzoru budowlanego i sanitarnego, w obecności Wykonawcy i kierownika budowy dokonali odbioru końcowego wykonanych prac. Sporządzony został protokół odbioru, stwierdzający wykonanie robót zgodnie z umową. Protokół, zgodnie z zapisami umowy stanowił podstawę wypłaty wynagrodzenia Wykonawcy.

3 kwietnia 2012 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dokonał obowiązkowej kontroli obiektu. W protokole stwierdzono, że kompleks został wykonany zgodnie z projektem budowlanym, spełniając warunki do wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu. Takie pozwolenie zostało wydane 4 kwietnia 2012 r.

Jak podkreśla Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 lipca 2009 r. (sygn. akt II CSK 61/09), sporządzenie i podpisanie protokołu odbioru robót budowlanych uzasadnia co prawda domniemanie, że zostały one wykonane zgodnie z umową, ale jest to domniemanie, które można obalić przez wykazanie, że umowa została wykonana nienależycie. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy położył duży nacisk na kwestię jakości oraz przydatności przedstawionych do odbioru robót.

Zdaniem Sądu Najwyższego, w takich sytuacjach na pierwszy plan wysuwa się problem, jak w ogóle doszło do realizacji inwestycji w sposób naruszający wymogi wiedzy technicznej. **Co istotne zdaniem Sądu Najwyższego, do takiego stanu rzeczy przyczyniają się obie strony – Wykonawca, który nienależycie wykonywał roboty oraz Inwestor, który nie sprawował prawidłowego nadzoru na wykonawstwem.**

Nie leży w kompetencji zespołu analitycznego ocena wiarygodności ekspertyzy opracowanej przez biegłego rzeczoznawcę. Stwierdzone w opracowaniu nieprawidłowości, w świetle zaistniałej sytuacji, stanowią uzasadnienie do wszczęcia postępowania karnego przeciwko wszystkim uczestnikom procesu budowlanego.

Uczestnikami procesu budowlanego, w rozumieniu ustawy, są:

1. inwestor;
2. inspektor nadzoru inwestorskiego;
3. projektant;
4. kierownik budowy lub kierownik robót.

Podczas czynności odbioru końcowego robót budowlanych **uczestnicy procesu budowlanego są zobowiązani porównywać wykonane roboty budowlane z kompletnym projektem** zawierającym wszystkie zmiany dokonane podczas budowy oraz innymi dokumentami odniesienia, dochowując należytej staranności.

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA INWESTYCJI

Powstanie kompleksu rekreacyjno-sportowego w Gminie Dąbrówno warunkowało wykonanie robót budowlanych, które podzielono na dwa etapy. Ponad 600 tys. zł przeznaczono na realizację pierwszego etapu robót, w wyniku którego powstało boisko z trawy naturalnej wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Prawie 130 tys. zł przeznaczono na realizację zamówienia uzupełniającego (budowa parkingu), a 540 tys.

zł kosztowała realizacja drugiego etapu robót obejmująca m.in. wybudowanie boiska z trawy syntetycznej.

Gmina na realizację inwestycji pozyskała bezzwrotną pomoc finansową w ramach działania 413 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego PROW na lata 2007-2013. Wsparcie wyniosło 250 tys. zł oraz 179,6 tys. zł na realizację odpowiednio pierwszego i drugiego etapu robót. Łączny koszt inwestycji wyniósł ok. 1,3 mln zł, z czego 65% środków stanowił wkład własny Gminy.

W latach 2007-2013 realizowano szereg programów, w ramach których jednostki samorządu terytorialnego mogły pozyskać dofinansowanie na realizację tego typu inwestycji. Dokonano analizy innych dostępnych w tym okresie programów i projektów unijnych, w ramach których Gmina Dąbrówno mogła starać się o uzyskanie bezwrotnego dofinansowania.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego

W latach 2007-2013 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, osi priorytetowej Turystyka, Działania 2.1. Wzrost potencjału turystycznego, Poddziałania 2.1.3. Infrastruktura sportowo-rekreacyjna, jednostki samorządu terytorialnego mogły starać się o uzyskanie dofinansowania na realizację projektów, które miały przyczynić się do wzrostu potencjału turystycznego województwa poprzez rozwój wielofunkcyjnej, całorocznej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Beneficjenci mogli pozyskać dofinansowanie w wysokości do 85% kosztów kwalifikowanych.

O dofinansowanie mogły starać się:

1. jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia;
2. jednostki organizacyjne JST;
3. organizacje pozarządowe.

W ramach Działania 2.1. Wzrost potencjału turystycznego, Poddziałania 2.1.3. Infrastruktura sportowo-rekreacyjna RPO WWM na lata 2007-2013, Gmina Miasto Ełk zrealizowała inwestycję pn. „Kompleksowa modernizacja obiektów sportowo-rekreacyjnych przy MOSiR w Ełku dla rozwoju turystyki”. W ramach inwestycji wykonano m.in.

1. boisko piłkarskie o nawierzchni syntetycznej;
2. boisko o nawierzchni syntetycznej jako 2 korty tenisowe;
3. w okresie jesienno-zimowym sezonowe lodowisko (odpłatne);
4. plac zabaw dla dzieci młodszych.

Całość inwestycji pochłonęła 4 748 310 zł, zaś dofinansowanie wyniosło 2 828 371 zł.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

W latach 2007-2013 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, osi 3 Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej Działania 313 Odnowa i rozwój wsi, jednostki samorządu terytorialnego mogły starać się o uzyskanie dofinansowania na realizację projektów, które miały przyczynić do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich przez zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi oraz promowanie obszarów wiejskich.

Pomoc finansowa udzielana była podmiotom z tytułu inwestycji w zakresie m.in. budowy, przebudowy, remontu lub wyposażenia obiektów pełniących funkcje publiczne, społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe. Na dofinansowanie mogły liczyć m.in. gminy, jeżeli:

1. projekt realizowany był w miejscowości należącej do gminy wiejskiej, gminy miejsko-wiejskiej (z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców) lub gminy miejskiej (z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców);
2. projekt wpisywał się w zakres Planu Odnowy Miejscowości;
3. projekt nie miał charakteru komercyjnego.

Maksymalna wysokość pomocy na realizację projektów w jednej miejscowości wynosiła 500 000 zł, przy czym nie więcej niż 75% kosztów kwalifikowanych.

Program "Moje Boisko - Orlik 2012"

Do końca 2012 roku Minister Sportu i Turystyki realizował program „Moje Boisko – Orlik 2012”. Program zakładał wybudowanie nowoczesnych, bezpiecznych, ogólnodostępnych i nieodpłatnych kompleksów sportowo-rekreacyjnych.

Program „Moje Boisko – Orlik 2012” obejmował budowę kompleksu sportowo rekreacyjnego, w skład którego miały wejść:

1. boisko piłkarskie o wymiarach 30m x 62m (pole gry 26m x 56m);
2. boisko wielofunkcyjne do koszykówki i piłki siatkowej o wymiarach 19,1m x 32,1m (pole gry 15,1m x 28,1m);
3. budynek sanitarno-szatniowy o powierzchni użytkowej min. ok. 60m²;
4. oświetlenie kompleksu.

Podejmując decyzję o budowie kompleksu sportowo-rekreacyjnego, władze Gminy powinny były rozważyć możliwość skorzystania z dofinansowania w ramach programu. Wnioski można było składać do końca listopada 2011 roku. Mimo, że procedurę przetargową związaną z wyłonieniem wykonawcy kompleksu w Gminie Dąbrówno rozpoczęto w sierpniu 2012 roku to jednak realizacja takiej inwestycji wymagała wcześniejszego przygotowania merytorycznego, finansowego i organizacyjnego.

Podstawowym warunkiem przystąpienia do programu było założenie, iż budowa obiektu będzie współfinansowana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w wysokości gwarantującej rzeczowe zakończenie zadania.

Na wybudowanie kompleksów sportowo-rekreacyjnych JST mogła pozyskać dofinansowanie:

1. z budżetu państwa – do wysokości 33% kosztów kwalifikowanych zadania, nie więcej jednak niż 333 000 zł brutto; w przypadku inwestycji zlokalizowanych na terenie gmin, których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca był niższy od 1 000 zł dofinansowanie ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki stanowiło 47% kosztów kwalifikowanych inwestycji, nie więcej jednak niż 500 000 zł;
2. z samorządu wojewódzkiego – do wysokości 33% wartości kosztorysowej zadania, nie więcej jednak niż 333 000 zł brutto.

Maksymalna kwota dofinansowania mogła stanowić 666 000 zł, a w uzasadnionych przypadkach 833 000 zł.

W 2012 roku wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w Gminie Dąbrówno wyniósł 897,25 zł. Gmina spełniałaby więc warunek uzyskania wyższego dofinansowania.

Gdyby zdecydowano się na realizację inwestycji w ramach programu „Moje boisko – Orlik 2012” Gmina mogłaby pozyskać bezzwrotne dofinansowanie w wysokości 833 000 zł.

W latach 2008-2012 w województwie warmińsko-mazurskim w ramach Programu „Moje Boisko – Orlik 2012” powstało 159 kompleksów sportowych. Tabela poniżej prezentuje przykłady inwestycji zrealizowanych w ramach Programu w województwie warmińsko-mazurskim.

Tabela 58. Przykłady inwestycji zrealizowanych w ramach Programu „Moje boisko – Orlik 2012”

Nazwa beneficjenta	Wartość inwestycji	Dofinansowanie			Środki własne
		Ministerstwo	Samorząd	Inne	
Gmina Janowiec Kościelny	1 042 830	457 000	333 000	-	252 830
Gmina wiejska Iława	1 021 697	457 959	333 000	-	230 738
Gmina Kozłowo	1 015 400	333 000	100 000	500 000	82 400

Zródło: Opracowanie własne

Tabela przedstawia tylko wybrane kompleksy powstałe w województwie warmińsko-mazurskim przy wykorzystaniu środków w Programu. Tabela wskazuje również, że jednostki samorządu terytorialnego miały możliwość dofinansowywania inwestycji z również z innych programów, m.in. PROW na lata 2007-2013.

Z danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wynika, że na 159 wybudowanych kompleksów, 54 dofinansowano dodatkowo z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Warunkiem uzyskania dofinansowania w ramach Programu „Moje boisko – Orlik 2012” było zrealizowanie inwestycji na podstawie zaadaptowanego projektu typowego, opublikowanego i stanowiącego własność Ministerstwa Sportu i Turystyki (dzięki temu ograniczało to wydatki gmin na zakup dokumentacji projektowo-wykonawczej).

Gdyby władze Gminy Dąbrówno zdecydowały się na skorzystanie z dostępnych środków, powstały kompleks odbiegałaby nieco od obecnie istniejącego. Nie zmieniłoby to jednak jego podstawowej funkcji, użyteczności i przeznaczenia.

Przedstawione informacje stawiają w niekorzystnym świetle sposób finansowania inwestycji zrealizowanej przez Gminę Dąbrówno. Biorąc pod uwagę dostępne wówczas bezzwrotne środki finansowe Gmina mogła ograniczyć środki własne przeznaczone na realizację inwestycji do maksymalnie 30% jej wartości:

1. na budowę kompleksu boisk wraz z pomieszczeniem socjalnym i oświetleniem Gmina mogła pozyskać dofinansowanie w wysokości 833 000 zł;
2. na budowę infrastruktury towarzyszącej m.in. boiska plażowego Gmina mogła przeznaczyć pozyskane środki z PROW na lata 2007-2013.

BUDYNEK W DĄBRÓWNIE DLA JEDNOSTEK UPOWSZECHNIANIA KULTURY

W 2014 roku zakończono realizację inwestycji „Adaptacja budynku w Dąbrównie dla jednostek upowszechniania kultury”. Budynek poddano generalnemu remontowi i modernizacji celem przystosowania go do potrzeb Gminnego Ośrodka Kultury, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz Gminnej Biblioteki Publicznej.

W tej części opracowania dokonano szczegółowej analizy dokumentacji przetargowej związanej z udzieleniem zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych w ramach realizowanego projektu.

DOKUMENTACJA PRZETARGOWA

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.), zastrzega na etapie czynności przygotowawczych poprzedzających wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, obowiązek ustalenia przez Zamawiającego wartości zamówienia (art. 32-35 ustawy PZP).

Zgodnie z art. 35. ust. 1 ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane.

Terminem stanowiącym o rozpoczęciu procedur przetargowych jest dzień publikacji ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Jak wynika z przekazanej dokumentacji, na wykonanie robót budowlanych w ramach projektu pn. „Adaptacja budynku w Dąbrównie dla jednostek upowszechniania kultury” ogłoszenie o zamówieniu zamieszczono na stronie BZP dnia 19 kwietnia 2014 roku. W związku z powyższym, określenie wartości zamówienia powinno nastąpić nie wcześniej niż 19 października 2013 roku.

18 kwietnia 2014 roku sporządzono notatkę służbową na okoliczność ustalenia wartości zamówienia publicznego na „Adaptację budynku w Dąbrównie dla jednostek upowszechniania kultury”. Wartość zamówienia ustalono na podstawie kosztorysów budowlanych, których opracowanie mieściło się w wymaganym ustawowo terminie (8 listopada 2013 roku opracowano pierwszy kosztorys robót branży elektrycznej).

Zachowano terminy wynikające z art. 35 ust. 1 PZP.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy PZP podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie Wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez Zamawiającego z należytą starannością. Ponieważ wartości progowe, od jakich zależy zastosowanie określonej procedury udzielenia zamówień publicznych, podane są w walucie euro, kwota wartości zamówienia ustalona przez Zamawiającego winna być wyrażona – oprócz w polskich złotych – również w euro. Wartość zamówienia oszacowano na poziomie 1 148 236, 70 zł netto, a ponadto w notatce zawarto wartość zamówienia w euro (271 778,43 €). **Wartość zamówienia ustalono zgodnie z zasadami określonymi w art. 32-35 PZP.**

Ogłoszenie o zamówieniu

Ogłoszenie o zamówieniu zamieszczono na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych dnia 19 kwietnia 2014 roku pod pozycją 86677 - 2014 oraz na tablicach ogłoszeń oraz stronie internetowej Urzędu (BIP: 22 kwietnia 2014 r., nr DZR.271.4.2014). W związku z tym, że wartość zamówienia oszacowano na poziomie poniżej 5 mln euro (poniżej progów unijnych), **nie występował obowiązek publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Urzędzie Publikacji Unii Europejskiej.**

Postępowanie przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Zastosowanie trybu przetargu nieograniczonego pozwoliło na zachowanie pełnej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami ubiegającymi się o uzyskanie zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 41 PZP ogłoszenie dla zamówienia przeprowadzanego w trybie przetargu nieograniczonego powinno zawierać, co najmniej:

1. nazwę (firmę) i adres Zamawiającego;
2. określenie trybu zamówienia;
3. adres strony internetowej, na której zamieszczona będzie specyfikacja istotnych warunków zamówienia;
4. określenie przedmiotu oraz wielkości lub zakresu zamówienia, z podaniem informacji o możliwości składania ofert częściowych;
5. informację o możliwości złożenia oferty wariantowej;
6. termin wykonania zamówienia;
7. warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków;
8. informację na temat wadium;
9. kryteria oceny ofert i ich znaczenie;
10. miejsce i termin składania ofert;
11. termin związania ofertą;
12. informację o zamiarze zawarcia umowy ramowej;
13. informację o zamiarze ustanowienia dynamicznego systemu zakupów wraz z adresem strony internetowej, na której będą zamieszczone dodatkowe informacje dotyczące dynamicznego systemu zakupów;
14. informację o przewidywanym wyborze najkorzystniejszej oferty z zastosowaniem aukcji elektronicznej wraz z adresem strony internetowej, na której będzie prowadzona aukcja elektroniczna;
15. informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3 i 4, jeżeli Zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień.

Ogłoszenie o zamówieniu na roboty budowlane zawierało wszystkie wymagane przepisami PZP elementy.

Obowiązkowym dokumentem przy przeprowadzaniu zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego jest specyfikacja istotnych warunków zamówienia. Jedną z gwarancji przestrzegania zasady transparentności prowadzonych procedur udzielania zamówień jest zachowanie staranności w publikacji informacji o warunkach prowadzonego postępowania.

Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 2 czerwca 2010 r. (sygn. KIO/UZP 939/10), podkreśliła, że SIWZ i ogłoszenie o zamówieniu to dokumenty, które po-

winy być ze sobą spójne i w sposób jednakowy opisywać np. sposób oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu wymieniając przy tym taki sam katalog dokumentów, które należy wraz z ofertą przedłożyć.

Zwrócono zatem uwagę na zapisy zawarte w ogłoszeniu o zamówieniu oraz SIWZ, celem określenia spójności w zakresie ujętych treści:

Nazwa (firma) i adres Zamawiającego – **TAK**

Tryb zamówienia – **TAK**

Opis przedmiotu zamówienia – **TAK**

Termin wykonania zamówienia – **TAK**

Warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków – **TAK**

Informacja na temat wadium – **TAK**

Kryteria oceny ofert i ich znaczenie – **TAK**

Miejsce i termin składania ofert – **TAK**

Termin związania ofertą – **TAK**

W kwestii zachowania spójności w zakresie wspólnych zapisów stosowanych w ogłoszeniu o zamówieniu oraz SIWZ nie stwierdzono rozbieżności. Art. 36 ust. 1 określa, że obok wymienionych wyżej elementów Specyfikacja powinna zawierać ponadto:

1. wykaz oświadczeń lub dokumentów, jakie mają dostarczyć Wykonawcy w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu;
2. informacje o sposobie porozumiewania się Zamawiającego z Wykonawcami oraz przekazywania oświadczeń lub dokumentów, a także wskazanie osób uprawnionych do porozumiewania się z Wykonawcami;
3. opis sposobu przygotowywania ofert;
4. opis sposobu obliczenia ceny;
5. informacje o formalnościach, jakie powinny zostać dopełnione po wyborze oferty w celu zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego;
6. wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
7. istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy albo wzór umowy, jeżeli Zamawiający wymaga od Wykonawcy, aby zawarł z nim umowę w sprawie zamówienia publicznego na takich warunkach;
8. pouczenie o środkach ochrony prawnej przysługujących Wykonawcy w toku postępowania o udzielenie zamówienia.

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawierała wszystkie wymagane przepisami PZP elementy. Do ogłoszenia o zamówieniu oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia dołączono dokumentację projektową, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót oraz przedmiary robót.

Powołanie komisji przetargowej

Zgodnie z art. 19 ust. 2 PZP Kierownik Zamawiającego może powołać komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 (progi unijne). Komisja przetargowa składa się z co najmniej trzech osób.

25 kwietnia 2014 r. w drodze Zarządzenia Wójta Gminy Dąbrówno Nr Or.0050.25.2014 powołano komisję przetargową do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr DRZ.271.4.2014. W skład komisji powołano trzech

członków, pracowników Urzędu Gminy. **Pomimo, że nie występował taki obowiązek, powołano komisję do przeprowadzenia przetargu.**

Zgodnie z art. 17 ust 1 PZP osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli:

1. ubiegają się o udzielenie tego zamówienia;
2. pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z Wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych Wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
3. przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z Wykonawcą lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych Wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
4. pozostają z Wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób;
5. zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa powyżej.

Dnia 5 maja 2014 r. członkowie komisji przetargowej wraz z Wójtem Gminy Dąbrówno złożyli oświadczenia o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. **Zachowano wynikający z ustawy obowiązek składania oświadczeń przez członków komisji.**

Wyjaśnienie treści SIWZ

Obowiązkiem Zamawiającego jako dysponenta postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest jasne, dokładne i precyzyjne opracowanie wszystkich elementów dokumentu specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Z art. 38 ust. 1 Ustawy wynika, że Wykonawca może zwrócić się do Zamawiającego o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a Zamawiający jest obowiązany udzielić wyjaśnień niezwłocznie, jednak nie później niż:

1. na sześć dni przed upływem terminu składania ofert;
2. na cztery dni przed upływem terminu składania ofert – w przetargu ograniczonym oraz negocjacjach z ogłoszeniem, jeżeli zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia;
3. na dwa dni przed upływem terminu składania ofert – jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 p.z.p.

– pod warunkiem, że wniosek o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia wpłynął do zamawiającego nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert.

Termin składania ofert został wyznaczony na dzień 5 maja 2014 r. Oznacza to, że wnioski o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia mogły być

składane do dnia 26 kwietnia 2014 r., zaś Zamawiający był zobligowany do udzielenia wyjaśnień do dnia 30 kwietnia 2014 r.

Z analizy dokumentacji wynika, że zapytania o wyjaśnienie treści SIWZ spłynęły do Urzędu Gminy dnia 24 i 25 kwietnia 2014 r. oraz 28 kwietnia 2014 r. Na zapytania z dnia 24 i 25 kwietnia Zamawiający udzielił wyjaśnienia w tym samym dniu. **Zachowano terminy wynikające z ustawy w zakresie udzielania wyjaśnień przez Zamawiającego.** Zapytanie, które wpłynęło do Gminy dnia 28 kwietnia, zostało przekazane z naruszeniem przepisów PZP, Gmina nie mogła więc udzielić wyjaśnień gdyż z dniem 26 kwietnia upłynął określony przepisami ustawy termin. **Wyjaśnień nie udzielono.**

Zgodnie z art. 42 ust. 2 treść zapytań wraz z wyjaśnieniami przekazano Wykonawcom bez ujawniania źródła zapytania oraz zamieszczono je na stronie internetowej.

Termin składania ofert

Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy, Zamawiający wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem czasu niezbędnego do przygotowania i złożenia oferty, z tym że w przypadku robót budowlanych termin ten nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych. Zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu na stronach BZP dnia 19 kwietnia 2014 r., oznacza że minimalny termin składania ofert powinien zostać wyznaczony na 3 maja 2014 r. W ogłoszeniu o zamówieniu termin składania ofert wyznaczono na 5 maja 2014 r. **Zachowano terminy wynikające z art. 43 ust. 1 ustawy.**

Ustalenie formy i wysokości wadium

Zgodnie z art. 45 ust. 2 jeżeli wartość zamówienia jest niższa niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 (progi unijne) Zamawiający może żądać od Wykonawców wniesienia wadium. Wadium wnosi się przed upływem terminu składania ofert, w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia.

Ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia wynika, że wysokość wadium ustalono na poziomie 30 000 zł. Wartość zamówienia oszacowano na 1 148 236,70 zł netto, dlatego zgodnie z przepisami Ustawy maksymalna wysokość wadium jaką Gmina mogła zażądać od Wykonawców wynosiła 34 447,10 zł. **Wysokość wadium ustalono z zachowaniem przepisów Ustawy.**

W SIWZ przewidziano, że wadium może być wnoszone w pieniądzu, poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, gwarancjach bankowych, gwarancjach ubezpieczeniowych, poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. **Formy wnoszenia wadium były zgodne z formami wymaganymi Ustawą.**

Oferty

Zgodnie z SIWZ oferta powinna zawierać następujące elementy, zgodne z określonymi przez Zamawiającego wzorami:

1. wypełniony formularz ofertowy;
2. oświadczenie o spełnianiu warunków określonych w art. 22 ust. 1 ustawy PZP;
3. oświadczenie o braku podstaw do wykluczenia z przyczyn, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy PZP;

4. lista podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów lub informacja o tym, że nie należy on do grupy kapitałowej;
5. wykaz robót budowlanych wykonanych przez wykonawcę w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert;
6. wzór umowy zaakceptowany na każdej stronie podpisem osoby uprawnionej lub upoważnionej do reprezentowania Wykonawcy.

Oferty należało dostarczyć do siedziby Urzędu Gminy do dnia 5 maja 2014 r. do godziny 9.00. W odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu na udzielenie robót budowlanych oferty złożyło pięciu Wykonawców. Dokonano analizy terminów i zawartości ofert.

Przedsiębiorstwo Budowlane WITKA Sp. z o.o. – oferta wpłynęła do siedziby Urzędu 5 maja 2014 r. o godzinie 8.20. Oferta zawierała wszystkie wymagane w SIWZ dokumenty. Wniesiono wadium w wysokości 30 tys. zł dnia 29 kwietnia 2014 r.

Zakład Ogólno-Budowlany Piotr Buczkowski – oferta wpłynęła do siedziby Urzędu 5 maja 2014 r. o godzinie 8.21. Oferta zawierała wszystkie wymagane w SIWZ dokumenty. Wniesiono wadium w wysokości 30 000 zł dnia 30 kwietnia 2014 r.

Przedsiębiorstwo Budowlane MAX-BUD Sp. z o.o. – oferta wpłynęła do siedziby Urzędu 5 maja 2014 r. o godzinie 8.43. Oferta zawierała wszystkie wymagane w SIWZ dokumenty. Wniesiono wadium w wysokości 30 000 zł dnia 28 kwietnia 2014 r.

KIM Sp. z o.o. – oferta wpłynęła do siedziby Urzędu Gminy 5 maja 2014 r. o godzinie 8.52. Oferta zawierała wszystkie wymagane w SIWZ dokumenty. Wniesiono wadium w wysokości 30 000 zł dnia 5 maja 2014 r.

TIG Sp. z o.o. – oferta wpłynęła do siedziby Urzędu Gminy 5 maja 2014 r. o godzinie 8.58. Oferta zawierała wszystkie wymagane w SIWZ dokumenty. Wniesiono wadium w formie gwarancji ubezpieczeniowej do wysokości sumy gwarancyjnej 30 tys. zł.

Wszystkie oferty zostały złożone właściwie, w wyznaczonym terminie. W wyniku dokonanej oceny formalnej oraz oceny złożonych ofert, z postępowania nie wykluczono żadnego Wykonawcy, jak również nie odrzucono ofert.

Wybór najkorzystniejszej oferty

O wyborze najkorzystniejszej oferty decydowała w 100% cena. W ramach zamówienia złożono pięć ofert, o następującej wartości:

1. Przedsiębiorstwo Budowlane WITKA Sp. z o.o. – 1 474 770 zł;
2. Zakład Ogólno-Budowlany Piotr Buczkowski – 1 044 573,81 zł;
3. Przedsiębiorstwo Budowlane MAX-BUD Sp. z o.o. – 1 129 140 zł;
4. KIM Sp. z o.o. – 978 573,42 zł;
5. TIG Sp. z o.o. – 974 000 zł.

Spośród złożonych ofert, TIG Sp. z o.o. złożył najniższą ofertę cenową, co przelożyło się na uzyskanie najwyższej oceny punktowej. Jednocześnie złożona oferta nie przekraczała kwoty jaką Gmina zamierzała przeznaczyć na realizację inwestycji. **Wyboru oferty dokonano zgodnie z zapisami zawartymi w SIWZ.**

Zgodnie z art. 92 ust 1 niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający jednocześnie zawiadamia Wykonawców, którzy złożyli oferty, o wyborze najkorzystniejszej oferty, podając nazwę (firmę) albo imię i nazwisko, siedzibę albo miej-

sce zamieszkania i adres Wykonawcy, którego ofertę wybrano, uzasadnienie jej wyboru oraz nazwy (firmy) albo imiona i nazwiska, siedziby albo miejsca zamieszkania i adresy Wykonawców, którzy złożyli oferty, a także punktację przyznaną ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łączną punktację.

Wyboru oferty dokonano 5 maja 2014 r. tego samego dnia na stronie BIP Gminy Dąbrówno ukazała się informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty. Taka sama informacja została przekazana do poszczególnych Wykonawców.

Zwrot wadium

Zgodnie z art. 46 ust 1 Zamawiający zwraca wadium wszystkim Wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem Wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza. Z analizy dokumentacji wynika, że zwrot wadium nastąpił 6 maja 2014 r. wszystkim Wykonawcom, którzy złożyli ofertę wraz z odsetkami. **Zachowano przepisy wynikające z ustawy.**

Umowa

Zgodnie z art. 92 ust. 2 pkt. 3 Zamawiający może zawrzeć umowę w sprawie zamówienia publicznego jeżeli w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 nie odrzucono żadnej oferty oraz w przypadku trybu przetargu nieograniczonego albo zapytania o cenę nie wykluczono żadnego Wykonawcy.

Umowa na wykonanie robót budowlanych została zawarta 19 maja 2014 r., z zachowaniem terminów wynikających z Ustawy. Po zawarciu umowy, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało opublikowane na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych, z zachowaniem przepisów z art. 95 ust. 1 PZP.

Protokół z postępowania

Zgodnie z art. 96 ust. 1 w trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający sporządza pisemny protokół postępowania o udzielenie zamówienia, zwany dalej "protokołem", zawierający co najmniej:

1. opis przedmiotu zamówienia;
2. informację o trybie udzielenia zamówienia;
3. informacje o Wykonawcach;
4. cenę i inne istotne elementy ofert;
5. wskazanie wybranej oferty lub ofert.

Protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane związane z projektem „Adaptacja budynku dla jednostek upowszechniania kultury” zawierał wszystkie wymagane elementy.

W toku analizy, nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Wszystkie procedury – od określenia szacunkowej wartości zamówienia, do podpisania umowy – zostały przeprowadzone z zachowaniem należytej staranności.

DOKUMENTACJA PROJEKTOWA

W projekcie budżetu na rok 2014, zabezpieczono ponad 500 tys. zł na realizację tej inwestycji. Ostatecznie w planie po I kwartale wysokość tych środków zwiększono do poziomu 1,1 mln zł.

W 2013 roku opracowano projekt budowlano-wykonawczy prezentujący kompleksowy sposób rozbudowy i modernizacji budynku. Pierwotnie pomieszczenia budynku miały zostać dostosowane do potrzeb GOK-u, GBP i GOPS-u. Wg projektu GOK i GOPS zlokalizowane zostały w kondygnacji parteru zaś Biblioteka w kondygnacji piętra. Pomieszczenia pomocnicze przynależne do wszystkich trzeb instytucji zlokalizowano w piwnicy.

Wykonanie inwestycji w formie, jaka została przedstawiona w projekcie pierwotnym okazało się jednak zbyt kosztowne w stosunku do zasobu środków pieniężnych jakimi dysponowała Gmina. **Należy przy tym zaznaczyć, że za opracowanie projektu Gmina zapłaciła 68 tys. zł.**

W lutym 2014 roku opracowano projekt zamienny 1 do opracowanego w 2013 roku projektu budowlano-wykonawczego. Znacznym zmianom uległa wówczas forma architektoniczna obiektu. Ze względu na zbyt wysokie koszty dostosowania budynku dla osób niepełnosprawnych i umożliwienia im korzystania z gminnej biblioteki pomieszczenie przeniesiono na kondygnację parteru, rezygnując tym samym z montażu podnośników pionowych dla osób niepełnosprawnych. Inne wprowadzone zmiany objęły m.in. rezygnację z wymiany istniejącej stolarki okiennej i niektórych drzwi zewnętrznych czy rezygnację z wykonania zdobień elewacyjnych. **Za wykonanie projektu zamiennego Gmina zapłaciła dodatkowo 7 tys. zł.**

Należy ponadto zaznaczyć, że w trakcie realizacji inwestycji projekt zamienny zastąpiono kolejnym projektem zamiennym, za który Gmina musiała dodatkowo zapłacić. Władze Gminy posiadając wiedzę na temat środków, jakie mogą zostać przeznaczone na realizację inwestycji powinny były zlecić wykonanie dokumentacji projektowej dostosowanej do jej możliwości finansowych i organizacyjnych.

Wykonywanie kolejnych projektów zamiennych naraziło Gminę na ponoszenie dodatkowych kosztów związanych z zapłatą za wynagrodzenie projektanta.

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA INWESTYCJI

Całość inwestycji pochłonęła ponad 1 mln zł. Jak wynika z danych finansowych, Gmina na realizację inwestycji pozyskała bezzwrotną dotację w ramach programu „Rozwój infrastruktury kultury” realizowanego w 2014 roku przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Gmina wnioskuje o uzyskanie wsparcia w wysokości 200 tys. zł, ostatecznie jednak kwota dofinansowania wyniosła 145 149,76 zł.

W latach 2007-2013 jednostki samorządu terytorialnego mogły korzystać z bezzwrotnych dotacji na realizację wielu zadań z zakresu infrastruktury społecznej i kulturalnej. Dokonano analizy dostępnych w tym okresie programów i projektów unijnych, w ramach których Gmina Dąbrówno mogła starać się o uzyskanie dofinansowania. Zwrócono uwagę również na te programy i projekty, w ramach których Gmina mogła pozyskać środki odrębnie na modernizację GOK-u i GBP.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego

W latach 2007-2013 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, osi priorytetowej Turystyka, działania 2.1. Wzrost potencjału turystycznego, jednostki samorządu terytorialnego mogły starać się o uzyskanie dofinansowania na realizację projektów, które miały przyczynić się do podniesienia jakości infrastruktury i wyposażenia placówek kultury oraz wzrostu ich liczby, a także modernizacji i rozwoju bazy sportowo-rekreacyjnej.

Beneficjenci mogli pozyskać dofinansowanie w wysokości do 85% kosztów kwalifikowanych.

Tabela poniżej prezentuje przykłady inwestycji zrealizowanych w ramach Działania 2.1. Wzrost potencjału turystycznego RPO WWM na lata 2007-2013.

Tabela 59. Przykłady inwestycji zrealizowanych w ramach RPO WWM w latach 2007-2013

Nazwa beneficjenta	Projekt	Poddziałanie	Wartość projektu	Dofinansowanie z EU
Gmina Łukta	Budowa Domu Kultury w miejscowości Łukta	Infrastruktura kultury	5 142 117	2 735 464
Powiat Lidzbarski	Warmińska Galeria Młodego Artysty - adaptacja poddasza i remont MDK w Lidzbarku Warmińskim z przeznaczeniem na sale warsztatowe i galerię twórczości	Infrastruktura kultury	797 072	429 255

Zródło: Opracowanie własne

W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, osi priorytetowej Infrastruktura Społeczna, działania 3.1. Inwestycje w infrastrukturę edukacyjną, Beneficjenci (w tym jednostki samorządu terytorialnego) mogły starać się o uzyskanie dofinansowania na realizację projektów obejmujących budowę nowych oraz rozbudowę i modernizację istniejących placówek i obiektów świadczących usługi z zakresu edukacji.

Beneficjenci mogli pozyskać dofinansowanie w wysokości do 85% kosztów kwalifikowanych.

Tabela poniżej prezentuje przykłady inwestycji zrealizowanych w ramach Działania 3.1. Inwestycje w infrastrukturę edukacyjną RPO WWM na lata 2007-2013.

Tabela 60. Przykłady inwestycji zrealizowanych w ramach RPO WWM w latach 2007-2013

Nazwa beneficjenta	Projekt	Działanie	Wartość projektu	Dofinansowanie z EU
Olsztyńska Szkoła Wyższa im. Józefa Rusickiego w Olsztynie	Podniesienie jakości kształcenia poprzez rozbudowę biblioteki wraz z systemem informacyjnym i informacyjnym w OSW w Olsztynie	Inwestycje w infrastrukturę edukacyjną	1 958 995	821 409

Zródło: Opracowanie własne

Program Wieloletni KULTURA+

W latach 2011-2015 realizowano Program Wieloletni KULTURA+, którego celem była poprawa dostępu do kultury oraz uczestnictwa w życiu kulturalnym na terenach wiejskich i wiejsko-miejskich, poprzez modernizację i budowę infrastruktury bibliotecznej oraz digitalizację zasobów polskich muzeów, bibliotek i archiwów.

W ramach programu realizowano Priorytet „Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek”, zarządzanego przez Instytut Książki w Krakowie. W ramach Priorytetu wspierany był remont, przebudowa, rozbudowa i budowa budynków bibliotek w małych gminach.

Podmiotami uprawnionymi do uzyskania wsparcia były samorządowe instytucje kultury oraz gminne instytucje kultury w skład których wchodzi biblioteki publiczne, dla których organizatorem jest gmina wiejska, miejsko-wiejska lub mała gmina miejska (do 15 tys. mieszkańców).

Maksymalnie na modernizację, rozbudowę, przebudowę istniejącego budynku można było pozyskać 500 tys. zł dofinansowania, na budowę zaś 1 mln zł.

Tabela prezentuje przykłady inwestycji zrealizowanych w ramach Priorytetu „Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek”.

Tabela 61. Przykłady inwestycji zrealizowanych w ramach Priorytetu „Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek”

Nazwa beneficjenta	Projekt	Dofinansowanie z EU
Biblioteka Publiczna w Gryfinie	Przebudowa, remont, wyposażenie i dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych budynku Biblioteki Publicznej w Gryfinie	453 708
Gminna Biblioteka Publiczna w Sulmierzycach	Budowa budynku Gminnej Biblioteki Publicznej	1 000 000
Gminna Biblioteka Publiczna w Lubartowie	Rozbudowa i przebudowa budynku filii bibliotecznej w Skrobowie - Kolonii	284 927
Miejska Biblioteka Publiczna im. K. I. Gałczyńskiego w Morągu	Modernizacja Miejskiej Biblioteki Publicznej w Morągu	500 000
Miejsko-Gminna Biblioteka Publiczna w Kocku	Przebudowa istniejącego budynku na potrzeby Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Kocku	1000 000

Zródło: Opracowanie własne

Podsumowując, Gmina Dąbrówno podejmując się realizacji projektu „Adaptacja budynku dla jednostek upowszechniania kultury” mogła w pierwszej kolejności rozważyć różne możliwości realizacji i dofinansowania inwestycji. Dostępne wówczas programy operacyjne stwarzały możliwość pozyskania dofinansowania zarówno na modernizację GOK-u jak i Gminnej Biblioteki Publicznej.

Dzięki skorzystaniu z dofinansowania wkład Gminy w realizację inwestycji mógł zostać ograniczony do 20-30%, nie zaś do 90% jak to miało miejsce przy realizacji inwestycji.

Być może, uwzględniając środki jakimi dysponowała Gmina (1 mln zł) oraz możliwe do pozyskania dofinansowanie Gmina byłaby w stanie zrealizować inwestycję w formie przedstawionej w pierwotnym projekcie budowlano-wykonawczym. Należało również rozważyć, czy bardziej opłacane dla Gminy byłoby zrealizowanie dwóch odrębnych inwestycji związanych z modernizacją dotychczasowych budynków stanowiących siedzibę gminnych instytucji kultury.

PODSUMOWANIE

Gmina, która chce odnieść długookresowy sukces gospodarczy, musi w pierwszej kolejności zapewnić swoim mieszkańcom odpowiednie warunki życia. W większości jednostek samorządu terytorialnego zakres potrzeb przekracza jednak zasoby środków dostępnych na ich sfinansowanie. Bardzo często władze samorządowe podejmując się realizacji zbyt dużej liczby celów nie są w stanie sfinansować kolejnych zadań, co wydłuża czas ich realizacji i znacznie podwyższa koszty.

Realizacja zadań, które zapewnią wysoką jakość życia mieszkańców, wymaga w pierwszej kolejności zbadania własnych możliwości finansowych i organizacyjnych. W tym celu opracowano dokument „*Bilans otwarcia kadencji 2014-2018*”, w którym zawarto kompleksową analizę bieżącej sytuacji Gminy Dąbrówno. Całość dokumentu podzielono na sześć części, w których zawarto najważniejsze informacje o stanie i możliwościach rozwoju Gminy.

W pierwszej części dokumentu zawarto diagnozę stanu finansów Gminy – dochodów, wydatków i zadłużenia, którą dokonano w oparciu o dokumenty finansowe Gminy jak np. sprawozdania z wykonania budżetów, opinie regionalnej izby obrachunkowej czy umowy kredytowe. Na podstawie wniosków płynących z tej analizy zidentyfikowano zagrożenia, które mogą stanowić barierę dla prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej Gminy w przyszłości.

Druga część dokumentu zawiera ocenę sposobu organizacji i funkcjonowania Urzędu Gminy w Dąbrównie. Zwrócono uwagę, jak kształtują się wydatki ponoszone przez Gminę na administrację publiczną, a dzięki szczegółowej analizie dokumentów regulujących organizację Urzędu zidentyfikowano obszary problemowe i zaproponowano ewentualne zmiany.

W trzeciej części dokumentu szczegółowej analizie poddano funkcjonujący w Gminie system oświaty. Zwrócono uwagę na koszty, jakie Gmina ponosi w związku z utrzymaniem placówek oświatowych, a także na podstawie wskaźników organizacji oświaty określono koszty funkcjonowania poszczególnych placówek oświatowych.

Część czwarta i piąta poświęcona została analizie funkcjonowania wybranych jednostek organizacyjnych Gminy. Analogicznie odniesiono się do kosztów, jakie Gmina ponosi w związku z ich utrzymaniem oraz oceniono skuteczność prowadzonej przez te jednostki działalności.

Ostatnia część zawiera analizę i ocenę realizacji wybranych inwestycji gminnych. Analizie poddano inwestycję pn. „Kompleks rekreacyjno-sportowy w Dąbrównie – etap I” oraz inwestycję pn. „Adaptacja budynku w Dąbrównie dla jednostek upowszechniania kultury”.

Cel niniejszego opracowania został osiągnięty. Analiza pozwoliła na określenie bieżącego stanu Gminy w wybranych obszarach jej funkcjonowania. Wnioski i rekomendacje płynące z analizy mają stanowić narzędzie pomocne przy określaniu pożądanych, kierunków zarządzania jednostką i rozwoju Gminy w przyszłości.

SPIS TABEL

Tabela 1. Kompetencje Wójta określone w wybranych przepisach prawa	8
Tabela 2. Struktura wiekowa Gminy Dąbrówno w latach 2010-2013.....	10
Tabela 3. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy w latach 2010-2015.....	14
Tabela 4. Dynamika dochodów dla Gminy Dąbrówno w latach 2011-2015	14
Tabela 5. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych).....	18
Tabela 6. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Dąbrówno z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2014.....	20
Tabela 7. Zaległości podatkowe wobec Gminy Dąbrówno w latach 2010-2013	22
Tabela 8. Wysokość środków europejskich* pozyskanych przez Gminę Dąbrówno	23
Tabela 9. Udział środków europejskich* w dochodach Gminy Dąbrówno	23
Tabela 10. Struktura zrealizowanych i planowanych wydatków Gminy w latach 2010-2015	25
Tabela 11. Dynamika wydatków Gminy Dąbrówno w latach 2011-2015	25
Tabela 12. Podział wydatków na działy w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015	28
Tabela 13. Wynik budżetu w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2014.....	29
Tabela 14. Harmonogram spłaty rat kapitałowych przez Gminę Dąbrówno w latach 2015-2022	32
Tabela 15. Porównanie wysokości spłaty rat kapitałowych Gminy Dąbrówno	33
Tabela 16. Porównanie wysokości odsetek od zobowiązań dla Gminy Dąbrówno	33
Tabela 17. Udział deficytu w przychodach zwrotnych Gminy w latach 2010-2014	34
Tabela 18. Dług Gminy Dąbrówno w latach 2010-2014	34
Tabela 19. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Dąbrówno w latach 2014-2022	36
Tabela 20. Określenie zdolności do zaciągania zobowiązań Gminy Dąbrówno wg wariantu I.....	40
Tabela 21. Określenie zdolności do zaciągania zobowiązań Gminy Dąbrówno wg wariantu II.....	41
Tabela 22. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*	45
Tabela 23. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2014.....	46
Tabela 24. Zatrudnienie w Urzędzie Gminy Dąbrówno	48
Tabela 25. Porównanie stanu zatrudnienia UG w Dąbrównie z innymi JST	49
Tabela 26. Struktura wykształcenia osób pracujących na stanowiskach urzędniczych.....	49
Tabela 27. Stopień pokrycia wydatków oświatowych subwencją oświatową w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*	58
Tabela 28. Kwota subwencji w przeliczeniu na 1 ucznia w latach 2010-2014	59
Tabela 29. Struktura wydatków oświatowych w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*	60
Tabela 30. Liczba uczniów w placówkach prowadzonych przez Gminę Dąbrówno w latach 2010-2014.....	61
Tabela 31. Liczba uczniów w poszczególnych przez Gminę Dąbrówno w latach 2010-2014	62
Tabela 32. Liczba nauczycieli w placówkach prowadzonych przez Gminę w latach 2010-2014.....	62
Tabela 33. Liczba etatów nauczycielskich w poszczególnych placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Dąbrówno w latach 2010-2014	63
Tabela 34. Liczba uczniów przypadająca na nauczyciela w placówkach prowadzonych przez Gminę Dąbrówno w latach 2010-2014	63
Tabela 35. Wydatki szkół przypadające na 1 ucznia w latach 2012-2013	63
Tabela 36. Pokrycie wydatków na wynagrodzenia subwencją oświatową w poszczególnych placówkach oświatowych w latach 2012-2013	64
Tabela 37. Wysokość dofinansowania placówek oświatowych z budżetu Gminy w latach 2012-2013 ..	65
Tabela 38. Stopień pokrycia wydatków na pomoc społeczną dotacjami w Gminie w latach 2010-2015*.....	70
Tabela 39. Dofinansowanie zadań GOPS-u w latach 2011-2013.....	71
Tabela 40. Struktura wydatków w dziale pomoc społeczna Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015*	71
Tabela 41. Zatrudnienie w GOPS w Dąbrównie w latach 2010-2014	73
Tabela 42. Porównanie zatrudnienia GOPS w Dąbrównie z innymi JST	74
Tabela 43. Świadczenia udzielone przez GOPS w Dąbrównie w 2013 roku	74
Tabela 44. Struktura wydatków na kulturę w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*	75
Tabela 45. Dotacja dla gminnych instytucji kultury w strukturze wydatków Gminy w latach 2010-2015*.....	76
Tabela 46. Przychody GOK w Dąbrównie w latach 2010-2013.....	77
Tabela 47. Koszty GOK w Dąbrównie w latach 2010-2013	77
Tabela 48. Wynik finansowy działalności GOK w Dąbrównie w latach 2010-2013	78
Tabela 49. Działalność GOK-u w latach 2011-2013.....	79
Tabela 50. Zatrudnienie w GOK w Dąbrównie w latach 2010-2014	79

Tabela 51. Przychody GBP w Dąbrównie w latach 2010-2013.....	80
Tabela 52. Koszty GBP w Dąbrównie w latach 2010-2013.....	81
Tabela 53. Wynik finansowy działalności GBP w Dąbrównie w latach 2010-2013.....	81
Tabela 54. Działalność GBP w latach 2010-2013.....	82
Tabela 55. Zatrudnienie w GOK w Dąbrównie w latach 2010-2014.....	83
Tabela 56. Porównanie zapisów projektu budowlanego z ekspertyzą biegłego.....	87
Tabela 57. Porównanie projektu budowlanego boiska z faktycznym wykonaniem.....	88
Tabela 58. Przykłady inwestycji zrealizowanych w ramach Programu „Moje boisko – Orlik 2012”.....	93
Tabela 59. Przykłady inwestycji zrealizowanych w ramach RPO WWM w latach 2007-2013.....	102
Tabela 60. Przykłady inwestycji zrealizowanych w ramach RPO WWM w latach 2007-2013.....	102
Tabela 61. Przykłady inwestycji zrealizowanych z Priorytetu „Biblioteka+. Infrastruktura bibliotek”.....	103

SPIS RYCIN

Ryc. 1. Piramida wieku dla Gminy Dąbrówno (stan na dzień 31.12.2013r.).....	10
Ryc. 2. Wskaźnik bezrobocia w latach 2009-2013 w Gminie Dąbrówno.....	11
Ryc. 3. Podmioty gospodarcze wg rodzajów działalności w Gminie Dąbrówno w 2013 roku.....	11
Ryc. 4. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Dąbrówno od roku 2011.....	15
Ryc. 5. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Dąbrówno w latach 2010-2014.....	16
Ryc. 6. Dynamika wydatków Gminy Dąbrówno od roku 2011.....	26
Ryc. 7. Kształtowanie się kierunków wydatków Gminy Dąbrówno w latach 2010-2014.....	27
Ryc. 8. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.....	37
Ryc. 9. Udział wydatków na administrację w łącznych wydatkach Gminy w latach 2010-2015*.....	45
Ryc. 10. Struktura wydatków na administrację publiczną w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*.....	46
Ryc. 11. Wynagrodzenie zasadnicze w UG Dąbrówno i w Rozporządzeniu.....	50
Ryc. 12. Wynagrodzenie zasadnicze w UG Dąbrówno i w Regulaminie.....	51
Ryc. 13. Proponowana struktura organizacyjna Urzędu Gminy w Dąbrównie.....	55
Ryc. 14. Udział wydatków na oświatę w łącznych wydatkach Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015*.....	58
Ryc. 15. Pokrycie wydatków oświatowych subwencją oświatową w Gminie w latach 2010-2015*.....	59
Ryc. 16. Struktura wydatków oświatowych w Gminie Dąbrówno w latach 2010-2015*.....	60
Ryc. 17. Udział wydatków na pomoc społeczną w łącznych wydatkach Gminy w latach 2010-2015*.....	69
Ryc. 18. Pokrycie wydatków na pomoc społeczną dotacjami w Gminie w latach 2010-2015*.....	70
Ryc. 19. Udział wydatków na kulturę w łącznych wydatkach Gminy Dąbrówno w latach 2010-2015*.....	75

INFORMACJA O WYKONAWCY

Niniejszy dokument objęty jest prawem autorskim wykonawcy.

Curulis Sp. z o.o.
ul. Kazimierza Wielkiego 5c/180
61-863 Poznań

Tel.: 664 422 412
Fax: (61) 67 35 444
e-mail: biuro@curulis.pl
strona: www.curulis.pl

Wykonanie:

Aleksandra Sośnicka – Młodszy Analityk

a.sosnicka@curulis.pl
tel.: 61 673 53 81

Pieczęć wykonawcy

Podpis wykonawcy