

Załącznik do Uchwały Nr XXXI/234/2020
Rady Miejskiej w Przasnyszu
z dnia 27 października 2020 r.



PLAN ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO

MIASTA PRZASNYSZ
NA LATA 2021-2024
Z PERSPEKTYWĄ DO ROKU 2029

Przasnysz, październik 2020 r.

Spis treści

Spis treści	2
Definicje zawarte w Planie Rozwoju Instytucjonalnego	3
Część I. Wprowadzająca	4
Wstęp	4
Partycypacja społeczna w procesie tworzenia i wdrażania Planu Rozwoju Instytucjonalnego	6
Część II. Diagnostyczna (charakterystyka miasta, diagnoza problemów i barier rozwojowych oraz potencjałów i mocnych stron)	11
Wstęp	11
Podstawowe informacje o mieście	12
Zarządzanie strategiczne	17
Zarządzanie finansami	46
Koordynacja działań w obrębie JST	82
Zarządzanie zasobami ludzkimi	100
Jakość i dostępność usług publicznych	118
Przejrzystość, aktywność społeczna i partnerstwo	147
Podsumowanie całościowej diagnozy	167
Część III. Strategiczna	181
Wstęp	181
Cele	184
Działania	184
Część IV. Wdrożeniowa	191
Wstęp	191
Finansowanie i harmonogram	191
Analiza ryzyka	195
Sposób monitorowania oraz ewaluacji PRI	200
Powiązanie Planu Rozwoju Instytucjonalnego z Planem Rozwoju Lokalnego	202

Definicje zawarte w Planie Rozwoju Instytucjonalnego

Użyte w niniejszym dokumencie skróty oznaczają:

1. **PRI** – Plan Rozwoju Instytucjonalnego.
2. **PRL** – Plan Rozwoju Lokalnego.
3. **GGNPP** – Wydział Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego.
4. **GKOŚ** – Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.
5. **USC** – Urząd Stanu Cywilnego.
6. **MZGKiM** – Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Przasnyszu.
7. **MOPS** – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Przasnyszu.
8. **IMR** – Wydział Inwestycji Miejskich, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych.
9. **UM** – Urząd Miasta w Przasnyszu.
10. **JST** – Jednostka samorządu terytorialnego.
11. **GUS** – Główny Urząd Statystyczny.
12. **MRL** Monitor Rozwoju Lokalnego.
13. **OECD** – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.
14. **Ustawa/ u.s.g.** – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
15. **u.f.p.** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2000 r. o finansach publicznych.

Część I. Wprowadzająca

Wstęp

Plan Rozwoju Instytucjonalnego Miasta Przasnysz na lata 2021-2024 z perspektywą do roku 2029 jest dokumentem strategicznym samorządu Miasta Przasnysz. Powstał on w ramach realizacji II etapu Programu Rozwój Lokalny współfinansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014 – 2021.

Plan zawiera szczegółową diagnozę miasta, część strategiczną i wdrożeniową. Tworzenie dokumentu oparto o szczegółową analizę licznych problemów instytucjonalnych, ich przyczyn i skutków oraz identyfikację potencjałów, które należy rozwijać. Wyznacza kierunki działań, które mają w najbliższych latach zniwelować ograniczone zdolności instytucjonalne samorządu miejskiego. Interwencja w obszarze instytucjonalnym będzie kluczowym elementem zapewniającym właściwą i efektywną realizację polityk rozwojowych, w tym określonych w Planie Rozwoju Lokalnego. To z kolei przyczyni się do wyhamowania negatywnych zjawisk pogarszających obecnie sytuację społeczno-gospodarczą miasta i skieruje je na ścieżkę rozwoju.

Miasto Przasnysz należy do grupy małych miast, znajdujących się w gorszej sytuacji niż większe ośrodki miejskie. Samorząd ten boryka się z szeregiem problemów natury środowiskowej, gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej. Miasto Przasnysz, to przede wszystkim wspólnota samorządowa z dużym potencjałem i wizją silnego, aktywnego i atrakcyjnego gospodarczo samorządu. Niewątpliwie właśnie ta wizja, determinowana chęcią zmian jakościowych, stała się przyczynkiem do udziału Miasta w najważniejszym dotychczas programie pn. „Rozwój Lokalny”, finansowanym z Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014 – 2021. Bez wsparcia podmiotów zewnętrznych, siłami własnych zasobów udało się opracować wizję, która skutkowała udziałem Miasta Przasnysz, w II etapie programu, pośród 54 miast z całej Polski.

Przasnysz, podobnie jak inne małe miasta w Polsce boryka się z szeregiem problemów. Ich niwelowanie wymaga od samorządu wielu kompleksowych i skoordynowanych działań, żeby między innymi poprawić jakość powietrza, dostosować się do zmian klimatycznych, zatrzymać negatywne trendy demograficzne, odpowiedzieć na potrzeby starzejącego się społeczeństwa, stworzyć dobre warunki do rozwoju przedsiębiorczości czy wzmocnić wydajność lokalnej administracji. Sam fakt udziału Miasta Przasnysz w II etapie programu, zupełnie zmienił postrzeganie tych obszarów. Współpraca z Zespołem Kluczowych Doradców Związku Miast Polskich, spotkania z różnymi grupami interesariuszy i zdobyta przy tym wiedza, stanowią bezcenną wartość, dlatego też Miasto Przasnysz już na tym etapie definiuje się jako zwycięzcę.

W drugim etapie programu miasta miały przygotować dwa strategiczne dokumenty tj. Plan Rozwoju Lokalnego i Plan Rozwoju Instytucjonalnego. Niniejsze opracowanie stanowi Plan Rozwoju Instytucjonalnego. Zamiarem autorów nie było stworzenie dokumentu na potrzeby programu, ale na potrzeby Miasta i jego rozwoju. Dlatego też dokument ten różni się będzie od dotychczasowych planów i strategii, bowiem ma charakter bardzo zindywidualizowany, ujawnia najważniejsze problemy instytucjonalne samorządu miasta Przasnysza i odpowiada na nie wypracowanymi rozwiązaniami. Zamiarem autorów było także to, aby dokument miał charakter bardzo praktyczny, dostępny, przejrzysty i zawierał konkretne wnioski, a także był możliwy do wdrożenia i wieloletniego

stosowania. Dlatego też opracowano szczególną procedurę jego modyfikacji i aktualizacji, która nie byłaby możliwa bez konsultacji z szerszą grupą interesariuszy.

Plan Rozwoju Instytucjonalnego (dalej: „PRI”) składa się z VI rozdziałów diagnostycznych, które wyznaczają najważniejsze obszary rozwojowe miasta tj. zarządzanie strategiczne, zarządzanie finansami, koordynację wewnątrz JST, zarządzanie zasobem pracowniczym, jakość i dostępność usług publicznych, aż wreszcie przejrzystość, partnerstwo i aktywność społeczna. Kolejne elementy dokumentu stanowią część strategiczną i wdrożeniową.

Dokument był tworzony w sposób partycypacyjny. Jego formułowanie zostało poprzedzone etapem szerokich konsultacji na temat istotnych problemów rozwojowych i instytucjonalnych miasta. Przeprowadzono badania opinii mieszkańców dotyczących rozmaitych aspektów i pożądaných warunków życia w mieście, kierunków rozwoju, jakości świadczonych usług publicznych, elementów funkcjonowania miasta, które wymagają poprawy oraz kluczowych inwestycji warunkujących rozwój. Wnioski z badań pozwoliły na zidentyfikowanie najważniejszych problemów miasta oraz wskazanie jego kluczowych potencjałów. Badania były skierowane do różnych grup mieszkańców: dzieci, młodzieży, rodziców, przedsiębiorców, seniorów, osób z niepełnosprawnościami, liderów lokalnych, klientów urzędu oraz wszystkich mieszkańców. Przeprowadzono również wywiady fokusowe. Badania te posłużyły w głównej mierze do sporządzenia Planu Rozwoju Lokalnego, jednak wiele zagadnień stało się podstawą do analizy sposobu zarządzania miastem.

Na etapie diagnozy zrealizowano kompleksowy proces badań społecznych, a w tym badania wśród kadry kierowniczej zatrudnionej w Urzędzie Miasta, kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych, komunalnych osób prawnych, pracowników tych jednostek. Trzeba też wskazać, że wielu zamierzonych spotkań nie zrealizowano, z uwagi na ogłoszoną epidemię i względy bezpieczeństwa, dlatego część badań społecznych wykonano za pośrednictwem środków komunikowania się na odległość. Należy jednak zaznaczyć, że rozwój instytucjonalny determinowany jest zupełnie innymi uwarunkowaniami niż szeroko pojęty rozwój lokalny, stąd też dane ilościowe i jakościowe odnoszące się do pewnych obszarów możliwe były do uzyskania wyłącznie w ramach badań przy użyciu takich narzędzi jak „Monitor Rozwoju Lokalnego”, „Arkusze diagnostyczny stanu rozwoju instytucjonalnego”, „Kwestionariusz diagnostyczny”, „Narzędzie samooceny dla jednostek samorządu terytorialnego” opracowanego przez OECD wstawić pełną nazwę, wewnętrznych ankiet pracowniczych, ankiet klienckich, rozmów indywidualnych i spotkań roboczych. Z uwagi na komplementarność PRL, wykorzystano także dane z przeprowadzonych ankiet, badań i rozmów uzyskanych przy opracowywaniu tego dokumentu. Dodatkowo zbierano dane z rozmów z przedsiębiorcami, radnymi Rady Miejskiej, przedstawicielami organizacji pozarządowych, kierownikami jednostek organizacyjnych i komórek organizacyjnych. Istotnym źródłem wiedzy były również indywidualnie przeprowadzone wywiady z pracownikami urzędu wszystkich szczebli, gdzie rozmawiano o wszystkich aspektach jego funkcjonowania.

Z tych wszystkich względów, dokument ten ma istotną wartość dla rozwoju instytucjonalnego i winien stanowić realną odpowiedź na zdiagnozowane w nim deficyty, a także wzmacnianie posiadanych potencjałów.



Partycypacja społeczna w procesie tworzenia i wdrażania Planu Rozwoju Instytucjonalnego

Miasto jest przede wszystkim siedliskiem dla jego mieszkańców, ale równocześnie jest areną układania i rozgrywania miejskiej polityki. Zbyt często mieszkańcy w procesie partycypacji są w roli przedmiotowej, a nie podmiotowej, a rolę wiodącą pełnią urzędnicy, specjaliści i grupy wpływu¹. Kluczowym założeniem przyjętym podczas prac nad PRI było odwołanie się do perspektywy mieszkańca, co w konsekwencji znalazło odzwierciedlenie zarówno w doborze narzędzi i metod pracy wykorzystanych w procesie partycypacji, jak i w kształcie wypracowanego dokumentu. Włączenie mieszkańców w proces opracowywania dokumentu na równi z ekspertami i przedstawicielami samorządu, wzmacnia trafność wyboru celów rozwoju miasta oraz zwiększa zaangażowanie i współodpowiedzialność interesariuszy za ich osiągnięcie. Zarządzeniem Burmistrza Przasnysza powołane zostały zespoły do spraw przygotowania projektu w II etapie konkursu w ramach programu Rozwój Lokalny. Zespół Kluczowych Specjalistów skupiał kadrę zarządzającą oraz kilku kluczowych interesariuszy. W zespole konsultacyjnym znaleźli się kluczowi interesariusze, dzięki czemu odpowiednio dobrano narzędzia włączania społeczności każdej z tych grup.

Podczas planowania partycypacji w gronie zespołu roboczego i zespołu kluczowych specjalistów wykonano identyfikację interesariuszy. Wykorzystano narzędzie do mapowania interesariuszy opracowane przez Związek Miast Polskich. Wylistowano użytkowników i dostawców, a następnie wspólnie nadano im rangę wpływu i zaangażowania w skali od 1 do 10. Posługując się mapą interesariuszy wytypowano podmioty, grupy mieszkańców i użytkowników miasta, które następnie włączono w udział w badaniach społecznych oraz w cały proces tworzenia dokumentu. Specjalnie na potrzeby prac nad dokumentami PRL i PRI stworzono zakładkę „ROZWÓJ LOKALNY” dostępną na stronie internetowej urzędu, w której zamieszczone były wszystkie materiały dotyczące przygotowania projektu. Dodatkowo informacje zamieszczano na profilu Facebook miasta Przasnysz.

Formułowanie Planu Rozwoju Lokalnego i Planu Rozwoju Instytucjonalnego zostało poprzedzone etapem szerokich konsultacji na temat istotnych problemów rozwojowych miasta. Przeprowadzono badania opinii mieszkańców dotyczących rozmaitych aspektów i pożądanых warunków życia w mieście, kierunków rozwoju, jakości świadczonych usług publicznych, elementów funkcjonowania miasta, które wymagają poprawy oraz kluczowych inwestycji warunkujących rozwój. W badaniach jednocześnie wybrzmiewały silnie powiązane z rozwojem kwestie instytucjonalne takie jak jakość świadczonych usług publicznych, sposób zarządzania miastem i współpracę władz z mieszkańcami.

Badania były skierowane do różnych grup mieszkańców: dzieci, młodzieży, rodziców, przedsiębiorców, seniorów, osób z niepełnosprawnościami, liderów lokalnych, klientów urzędu oraz wszystkich mieszkańców. Wnioski z badań i spotkań pozwoliły na zidentyfikowanie najważniejszych problemów i potencjałów natury instytucjonalnej. Podczas spotkań badano i omawiano przyczyny i skutki najważniejszych problemów, co wielokrotnie prowadziło do wskazywania rozwiązań. Podobnie, wspólnie z interesariuszami tworzone cele oraz listę działań i przedsięwzięć.

¹ J. Kotus, Partycypacja społeczna w zarządzaniu miastem, Studia Miejskie - Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2014.

Partycypacja na etapie diagnozy

Na etapie diagnozy zrealizowano kompleksowy proces badań społecznych, a w tym:

- „Ankieta dla mieszkańców miasta Przasnysz”, badającą problemy i najbardziej pożądane kierunki rozwoju, a także oceniającą jakość poszczególnych aspektów funkcjonowania w mieście w tym ocenę funkcjonowania urzędu. W badaniu wzięło udział 465 mieszkańców Przasnysza, co stanowiło 2,74% populacji. Mieszkańcy wypełniali ankietę papierową, którą otrzymali od Burmistrza w trakcie jego wizyt u mieszkańców, część osób wypełniło ankietę przy okazji wizyty w urzędzie, uczniowie w trakcie zajęć szkolnych, mieszkańcy osiedli wielomieszkaniowych podczas corocznych spotkań wspólnot mieszkaniowych. Badaniem ankietowym objęci zostali również miejscowi przedsiębiorcy oraz sprzedawcy na targowisku miejskim.
- Zbieranie informacji o najważniejszych problemach i wyzwaniach rozwojowych od: radnych Rady Miejskiej, pracowników Urzędu Miasta oraz dyrektorów miejskich jednostek organizacyjnych w formie mailingu.
- Spotkania i warsztaty z dyrektorami jednostek organizacyjnych i kierownictwem urzędu, Zespołem Kluczowych Specjalistów oraz Zespołem Konsultacyjnym.
- Spotkania z organizacjami pozarządowymi, grupami nieformalnymi i organami konsultacyjno - doradczymi miasta
- Spotkanie z kierownictwem firmy KROSS i przewodniczącym Rady Przedsiębiorczości Powiatu Przasnyskiego
- Wywiady fokusowe z:
 - lokalnymi liderami- dyrektorami miejskich jednostek organizacyjnych
 - lokalnymi liderami - społecznikami
 - lokalnymi liderami - kierownictwem instytucji miejskich (liderzy instytucjonalni)
 - osobami z różnymi rodzajami niepełnosprawności,
 - seniorami
 - rodzicami dzieci w wieku do 10 lat
- Wywiady indywidualne ze Starostami Powiatu Przasnyskiego
- Zbieranie kwestionariuszy ankietowych dla Radnych Miejskich zbieranych w formie mailingu
- Spotkania i warsztaty z radnymi Rady Miejskiej
- Spotkanie z dyrektorami szkół: dyrektorzy szkół podstawowych, dyrektorzy szkół średnich, dyrektor szkoły policealnej, kanclerz szkoły wyższej
- Ankiety opracowane przez Związek Miast Polskich:
 - Badanie planów edukacyjnych i zawodowych młodzieży uczącej się w Przasnyszu- ankietę wypełniło 234 uczniów, czyli 81% kończących szkołę. Ankietę wykorzystano również do dalszych badań. Dostosowano ją do potrzeb 79 słuchaczy szkoły policealnej oraz 120 studentów



uczących się w Przasnyszu, dzięki temu pozyskano dane do diagnozy od dodatkowych grup mieszkańców.

- Ocena stanu i warunków rozwoju przedsiębiorczości w Przasnyszu- ankietę wypełniło 228 przedsiębiorców, co stanowi 13,94% podmiotów
 - Badanie internetowe „Ocena jakości życia w Przasnyszu” - w badaniu wzięło udział 612 mieszkańców Przasnysza, co daje 3,61% populacji.
 - Badanie ankietowe „Dostępny Przasnysz” oceniające stopień dostępności miasta w opinii osób z niepełnosprawnościami i osób starszych. Formularz ankietowy wypełniły 54 osoby z badanej grupy, co stanowi 0,32% ogółu mieszkańców i ok. 2% grupy docelowej.
- Badanie internetowe „Analiza potrzeb mieszkańców w zakresie wdrażania rozwiązań technologicznych w Przasnyszu”, które dotyczyło oceny i potrzeb w zakresie rozwiązań technologicznych i innowacji społecznych dostępnych w mieście. Odpowiedzi udzieliło 160 mieszkańców (0,94% populacji).



- Badanie kierownictwa Urzędu Miasta przy wykorzystaniu arkuszy diagnostycznych, w badaniu wzięło udział 10 pracowników na stanowiskach kierowniczych Urzędu Miasta.
- Badanie kierownictwa miejskich jednostek organizacyjnych przy wykorzystaniu kwestionariusza diagnostycznego, w badaniu wzięło udział 9 kierowników jednostek organizacyjnych.
- Ankieta przeprowadzona wśród pracowników Urzędu Miasta, w ankiecie wzięło udział 44 pracowników Urzędu Miasta.
- Ankieta przeprowadzona wśród interesantów Urzędu Miasta, w badaniu wzięło udział 517 klientów Urzędu Miasta.
- Badanie przy użyciu narzędzia OECD – tzw. samoocena,
- Wywiady indywidualne z pracownikami Urzędu Miasta wszystkich szczebli,
- Spotkania Burmistrza z mieszkańcami w urzędzie i podczas corocznej wizyty w domach mieszkańców.

Plan włączania lokalnej społeczności w obszar instytucjonalny był bardziej obszerny, natomiast sytuacja epidemiologiczna wymusiła ograniczenie działań partycypacyjnych i używanie bezpiecznych narzędzi konsultacyjnych w tym internetowych.

Partycypacja na etapie planowania

- Zorganizowano i przeprowadzono badanie internetowe „Marzenia o Przasnyszu”, które pozwoliło zebrać opinie mieszkańców o wizji i najważniejszych kierunków działań w wymiarach środowiskowym, gospodarczym i społecznym. Odpowiedzi udzieliło 70 mieszkańców Przasnysza (0,43% populacji). Do opracowania wyników wykorzystano narzędzie internetowe Mentimeter, które pozwoliło na stworzenie chmury haseł,
- Zorganizowano szereg spotkań na temat przyszłości Przasnysza:
 - Spotkanie z Zespołem Kluczowych Specjalistów,
 - Spotkanie z Zespołem Konsultacyjnym i Radą Przedsiębiorczości Powiatu Przasnyskiego,
 - Spotkanie z kierownictwem urzędu,
 - Spotkanie z kierownictwem Powiatu Przasnyskiego,
 - Spotkania Burmistrza z wójtami sąsiednich gmin,
 - Spotkanie z Radą Miejską,
 - Spotkanie z dyrektorami jednostek organizacyjnych,
- Warsztaty i konsultacje, podczas których lokalna społeczność pracowała nad konkretnymi przedsięwzięciami w drodze do rozwoju miasta,
- Warsztaty, konsultacje i ognisko dla mieszkańców na terenie Parku Miejskiego,
- Spotkanie z organizacjami pozarządowymi, grupami nieformalnymi i organami konsultacyjno-doradczymi miasta,
- Spotkanie z dyrektorami miejskich jednostek organizacyjnych,
- Spotkanie z Radą Miejską,
- Spotkanie z mieszkańcami osiedla nr 5,
- Spotkanie z mieszkańcami osiedla nr 6,
- Konsultacje na Rynku Miejskim - spotkanie konsultacyjne z omówieniem przedsięwzięć,
- Warsztaty dla dzieci na Rynku Miejskim,
- Spotkanie wakacyjne dla dzieci w MBP,
- Konsultacje na terenie sportowo rekreacyjnym tzw. „Wembley”,
- Spotkanie wakacyjne dla dzieci w CAWSL,
- Konsultacje telefoniczne,
- Możliwość konsultacji za pomocą poczty internetowej,
- Zorganizowano dyskusję w formie zabawy na miejskim profilu Facebook <https://www.facebook.com/przasnyszmiasto/photos/a.599987296737677/3185269768209404/> Wśród 50 komentarzy znalazły się 22 pomysły,
- Nabór przedsięwzięć, w ramach którego wszyscy mieszkańcy miasta zostali zaproszeni do zgłaszania swoich pomysłów za pomocą „Karty Przedsięwzięć” dostępnej na stronie Urzędu Miasta oraz na profilu Facebook miasta Przasnysz. Korzystając z bazy mailingowej urzędu karty przedsięwzięć również rozesłano bezpośrednio do mieszkańców. Karta to sposób, aby każdy mieszkaniec mógł wskazać konkretne propozycje, które mają za zadanie rozwiązać problemy i realizować cele miasta na najbliższe lata. W ramach naboru wpłynęło 18 kart dotyczących w głównej mierze zagadnień z zakresu Planu Rozwoju Lokalnego, jednak pozwoliły one lepiej poznać potrzeby mieszkańców w zakresie świadczonych usług. Zgłoszone przedsięwzięcia oceniono według kryteriów dotyczących wpisywania się w zdiagnozowane problemy i potencjały oraz realności i zasadności realizacji w kontekście założonych celów i działań.

Partycypacja na etapie konsultacji dokumentu

- Spotkanie z przedsiębiorcami,
- Spotkanie z organizacjami pozarządowymi, grupami nieformalnymi, organami konsultacyjno – doradczymi,
- Spotkanie z Radą Miejską,
- Spotkanie z członkami Zespołu Kluczowych Specjalistów i Zespołu Konsultacyjnego,
- Spotkanie konsultacyjne z mieszkańcami.

Partycypacja na etapie wdrażania

Na etapie wdrażania Planu Rozwoju Instytucjonalnego zaplanowano udział grup interesariuszy przede wszystkim: przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i grup nieformalnych, młodzieży, rodziców, seniorów, osób z niepełnosprawnościami, liderów lokalnych oraz ogółu mieszkańców. Jednym z głównych założeń niniejszego planu było większe włączenie społeczności we współdecydowanie zatem ich udział we wdrażaniu PRI będzie istotny.

Na etapie wdrażania Planu, zaangażowanie interesariuszy będzie obejmowało:

- bezpośredni udział we wdrażaniu poszczególnych przedsięwzięć, w tym konsultowanie szczegółowych kwestii związanych z procesem wdrażania,
- udział w procesie monitorowania (zgodnie z harmonogramem),
- udział w bieżącej ocenie rezultatów, ewaluacji mid-term i projektowaniu ew. działań korekcyjnych np. w działaniach edukacyjnych,
- udział w ewaluacji Planu,
- udział w zapewnieniu mechanizmów trwałości Planu,
- udział w formułowaniu dobrych praktyk, opisie działań na potrzeby multiplikacji,
- włączenie w szeroki proces promocji Planu (w tym EOG jako donatora głównej części środków) i ogólnie miasta Przasnysza.

Przewidziano różne formy informowania, zbierania opinii i konsultowania zamierzeń, które zostały w sposób szczegółowy określone w Planie komunikacji. Większy niż dotychczas udział mieszkańców zaplanowano we wdrażaniu działań z zakresu Planu Rozwoju Instytucjonalnego m.in. w tworzeniu dokumentów strategicznych. Stworzenie instytucjonalnych podstaw do włączenia mieszkańców w proces prac nad nimi będzie bardzo ważnym elementem ich trafności i skuteczności. Doświadczenia zebrane przy tworzeniu niniejszego dokumentu pozwolą na dobór odpowiednich, atrakcyjnych form prowadzenia konsultacji dostosowanych do różnych grup interesariuszy. Szeroki udział mieszkańców przewidziano także na etapie corocznego monitorowania postępów realizacji planu oraz jego ewaluacji.

Część II. Diagnostyczna (charakterystyka miasta, diagnoza problemów i barier rozwojowych oraz potencjałów i mocnych stron)

Wstęp

Głównym celem diagnozy jest zidentyfikowanie obecnego stanu rozwoju instytucjonalnego. Zakłada ona analizę problemów, ich przyczyn, skutków i wzajemnych powiązań, a także potencjałów. Diagnoza, zgodnie z wieloletnią miejską praktyką, stanowi kluczowy element planowania strategicznego. Stąd też wynika obszerność materiału i szczegółowe analizy, bowiem tylko dogłębne zbadanie sytuacji w wielu obszarach pozwala poznać dokładną genezę zachodzących w samorządzie procesów. Jedynie rzetelna diagnoza może stanowić początek prac strategicznych i wdrożeniowych. Diagnozę, pomimo dość ubogich danych z zakresu instytucjonalnego, oparto na wiarygodnych źródłach danych pozyskanych z ogólnodostępnych rejestrów w tym z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, Monitora Rozwoju Lokalnego informacji będących w posiadaniu urzędu.

Źródła danych:

- Dane będące w posiadaniu Urzędu Miasta Przasnysz i miejskich jednostek organizacyjnych,
- Dokumenty strategiczne i programowe miasta,
- Monitor Rozwoju Lokalnego (MRL),
- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS),
- Państwowa Komisja Wyborcza,
- Publikacje naukowe wymienione w przypisach,
- Ocena zasobów pomocy społecznej,
- Sprawozdania oświatowe,
- Wnioski z badań społecznych realizowanych przez miasto w latach 2014-2015,
- Wnioski uzyskane od Rady Przedsiębiorczości Powiatu Przasnyskiego,
- Komentarze na profilu Facebook miasta, lokalnych portalach,
- Wnioski zgłaszane do Burmistrza.

Analizę poszerzono o szereg badań społecznych (wymienionych w części dotyczącej partycypacji), opracowanych zarówno na potrzeby niniejszego dokumentu jak i tych prowadzonych przez miasto oraz inne podmioty w ostatnich latach. Niniejsze opracowanie prezentuje dane aktualne (w zależności od dostępności, najczęściej jest to rok 2018 lub 2019) na tle danych z lat poprzednich, tak by możliwe było uchwycenie zachodzących trendów. Tam, gdzie było to możliwe, odniesiono sytuację Przasnysza do miast z grupy porównawczej zakwalifikowanej do kategorii ośrodków wielofunkcyjnych².

W części diagnostycznej zawarto charakterystykę miasta, analizę problemów i barier rozwojowych, a także potencjałów i mocnych stron. Proces diagnozy problemów był uspołeczniony i przebiegał w kilku etapach. Wraz z interesariuszami przeprowadzono listowanie i grupowanie problemów, także ich hierarchizację i poszukiwanie związków przyczynowo-skutkowych. Szczególnie cenne w tym względzie były warsztaty przeprowadzone w gronie Zespołu roboczego i Zespołu Kluczowych

² P. Śleszyński, Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, Polska Akademia Nauk, Warszawa, 2016.

Specjalistów, a także spotkania z kadrami kierowniczą urzędu i jednostek organizacyjnych, a także indywidualne rozmowy przeprowadzone z pracownikami urzędu. Podczas spotkań i warsztatów zgłaszano też propozycje działań, które mogłyby się przyczynić do niwelowania problemów co stanowiło podstawę do planowania rozwoju. Równoległe z diagnozowaniem problemów identyfikowano potencjały. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że potencjały to zasoby, czynniki i mocne strony.

Podstawowe informacje o mieście

Przasnysz leży nad rzeką Węgieką w północnej części województwa mazowieckiego, w odległości 106 km od Warszawy, 22 km od Ciechanowa i 56 km od Ostrołęki. Ma połączenia drogowe z Warszawą, Olsztynem, Ostrołęką, Działdowem, Ciechanowem, Makowem Mazowieckim i Mławą. Przez Przasnysz przechodzą drogi: krajowa nr 57 i wojewódzkie nr 544 i nr 617. Na wschód od miasta znajduje się lądowisko Aeroklubu Północnego Mazowsza. Patronem miasta od 18 września 2014 r. jest św. Stanisław Kostka. Przasnysz był miastem królewskim Korony Królestwa Polskiego³. W latach 1975 – 1998 administracyjnie należał do województwa ostrołęckiego.

Przasnysz ma obszar 25,16 km kw., w tym użytki rolne stanowią 84 %, użytki leśne 0 %. Miasto ogółem zajmuje 2,07 % powierzchni powiatu. Ślady osadnictwa na terenie Przasnysza pochodzą z epoki brązu i żelaza. W XIII w. na terenie Przasnysza, nad rzeką Węgieką, funkcjonowała osada targowa. Stał również dwór myśliwski książąt mazowieckich, którego opis zamieścił Henryk Sienkiewicz w Krzyżakach. Nazwa miasta według legendy pochodzi od młynarza Przaśnika, który ugościł zbłąkanego na polowaniu księcia Konrada I Mazowieckiego i otrzymał następnie tytuł szlachecki wraz z okolicznymi ziemiami. Trzeba też wskazać, że Miasto swój szybki rozwój zawdzięczało korzystnemu położeniu na pograniczu dwóch ważnych pod względem gospodarczym terenów – Równiny Kurpiowskiej i rolniczej Wysoczyzny Ciechanowskiej. 10 października 1427 r. Przasnysz uzyskał od księcia mazowieckiego Janusza I Starszego przywilej miejski na prawie chełmińskim. Największy rozkwit miasta nastąpił w wieku XVI. Przasnysz był wówczas trzecim ośrodkiem miejskim Mazowsza po Warszawie i Płocku, liczył ok. 14 tysięcy mieszkańców. W opinii historyków było to Miasto wielkie, sławne jarmarkami na woły, szerokie, kamiennym budownictwem sławne. Kres świetności miasta położył wielki pożar w 1613 r., zarazy, a miary nieszczęść dopełnił najazd Szwedów. Upadek był długotrwały, Miasto zaczęło się ponownie rozwijać dopiero w drugiej połowie XVIII w. Dalej Przasnysz był niszczonej przez wojny.

W okresie międzywojennym Przasnysz był stolicą powiatu w województwie warszawskim. W pierwszych latach niepodległości trwała odbudowa ze zniszczeń wojennych. Powstało wiele budowli użyteczności publicznej: elektrownię, gimnazjum i szkołę powszechną, szkołę rolniczą, teatr miejski, stadion i dom sportowy. Głównym zajęciem mieszkańców Przasnysza było nadal rolnictwo, rzemiosło oraz drobny handel. W 1938 roku Przasnysz liczył 8 tys. mieszkańców, w tym ok. 3 tys. Żydów. W latach 60. rozpoczął się szybki rozwój miasta, zahamowany w wyniku reformy administracyjnej z 1975. w 1966 powstała filia Zakładów Aparatury Rozdzielczej im. Georgi Dymitrowa, gdzie produkowano odgromniki. Na potrzeby tego zakładu powstał zespół szkół mieszczący szkołę zawodową i technikum. Od 1 stycznia 1999 roku Przasnysz jest siedzibą powiatu w województwie mazowieckim⁴.

³ Adolf Pawiński, Mazowsze, Warszawa 1895.

⁴ Tomasz Chłudziński, Janusz Żmudziński „Mazowsze, mały przewodnik” Wyd. Sport i Turystyka Warszawa 1978

Według danych GUS, zawartych w publikacji „Rocznik Demograficzny – Warszawa 2019”, w 2017 r. Przasnysz zamieszkało 17.223 mieszkańców, w 2018 r. zamieszkiwało 17.309 mieszkańców. Z kolei w 2019 r. Przasnysz zamieszkiwało 17.177 osób. Dane te nie odzwierciedlają jednak rzeczywistej i faktycznej liczby mieszkańców, z uwagi chociażby na stałą migrację, dynamikę demograficzną, a także zastosowaną metodologię badań. Dane z Urzędu Stanu Cywilnego według stanu na dzień 1.09.2020 r. wskazują, że w Przasnyszu zameldowanych jest łącznie 16.818 osób, w tym mężczyzn 8015 (48 %) i kobiet 8803 (52 %). Zameldowanych na pobyt stały jest 16.593 osób, z kolei zameldowanych na pobyt czasowy jest 225 osób. Dane te dotyczą jednak meldunku, nie zaś faktycznego zamieszkiwania, a zatem mogą się one różnić. Z kolei według danych Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, liczba osób zamieszkałych (według złożonych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) na dzień 31.12.2019 r. wynosi 14.649 osób, z kolei według danych na dzień 31.08.2020 r. wynosi 14.626 osób.

W skład struktury JST (jednostki samorządu terytorialnego) wchodzi jednostka pomocnicza jaką jest Urząd Miasta, a także miejskie jednostki organizacyjne: Żłobek Miejski, Miejskie Przedszkole Nr 1, Miejskie Przedszkole Nr 2, Szkoła Podstawowa Nr 1, Szkoła Podstawowa Nr 2, Szkoła Podstawowa Nr 3, a także Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej oraz Ośrodek Sportu i Rekreacji. W skład struktury wchodzi także Miejska Biblioteka Publiczna w Przasnyszu, Muzeum Historyczne w Przasnyszu oraz Miejski Dom Kultury w Przasnyszu. Miasto jest także właścicielem komunalnej spółki polskiego prawa handlowego działającej pod firmą Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. Podmiot ten pełni strategiczną funkcję przy realizacji komunalnych zadań własnych miasta. W mniejszej strukturze, funkcjonują także jednostki pomocnicze jakimi są osiedla, reprezentowane przez wybierane w procesie wyborczym zarządy. Organem wykonawczym samorządu jest Burmistrz, który zawiaduje Urzędem Miasta, a także koordynuje pracę kierowników wymienionych wyżej jednostek organizacyjnych. Organem uchwałodawczym (tworzącym akty prawa miejscowego) jest Rada Miejska. Składa się ona z piętnastu radnych, wybieranych w powszechnych wyborach.

W Radzie Miejskiej funkcjonują komisje:

- Komisja Gospodarki Komunalnej, Finansów i Porządku Publicznego
- Komisja Oświaty, Kultury, Zdrowia i Opieki Społecznej
- Komisja Rozwoju Produkcji, Usług, Handlu i Rolnictwa
- Komisja Rewizyjna
- Komisja Skarg, Wniosków i Petycji

Podstawową jednostką jest jednak Urząd Miasta, który stanowi zinstytucjonalizowaną siedzibę miasta. Urząd składa się z komórek organizacyjnych, których nazwy odpowiadają rzeczowo zadaniom własnym samorządu tj. gospodarka komunalna, geodezja i gospodarka nieruchomościami, inwestycje miejskie, urząd stanu cywilnego, podatki i opłaty lokalne, finanse i oświata. W Urzędzie funkcjonuje zasada decentralizacji, gdzie najwyższe kierownictwo, to Burmistrz, Zastępca Burmistrza, Sekretarz i Skarbnik, a także kierownictwo średniego szczebla tj. naczelnicy wydziałów i kierownicy poszczególnych referatów. Występują także stanowiska samodzielne jak stanowisko do spraw kadrowych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, radcowie prawni, inspektor ochrony danych osobowych. Urząd Miasta funkcjonuje na podstawie Regulaminu Organizacyjnego nadanego Zarządzeniem Burmistrza Przasnysza Nr 3/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r. W Urzędzie występują następujące komórki organizacyjne (założenie etatowe):

1) Wydział Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego (5 etatów):

- a) naczelnik wydziału – stanowisko ds. planowania przestrzennego – 1 etat,
- b) stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami – 2 etaty,
- c) stanowisko ds. mienia komunalnego – 2 etaty.

2) Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (10 etatów):

- a) naczelnik wydziału – stanowisko ds. ochrony środowiska – 1 etat.

Referat ds. mieszkaniowych, gospodarki komunalnej, rolnictwa, działalności gospodarczej i ochrony powietrza:

- b) kierownik referatu – stanowisko ds. ochrony powietrza – 1 etat,
- c) stanowisko ds. mieszkaniowych – 1 etat,
- d) stanowisko ds. gospodarki komunalnej, ochrony przyrody i zieleni miejskiej – 1 etat,
- e) stanowisko ds. działalności gospodarczej i rolnictwa – 1 etat.

Referat ds. gospodarki odpadami komunalnymi:

- f) kierownik referatu – stanowisko ds. nadzoru nad funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – 1 etat,
- g) stanowisko ds. obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – 1 etat,
- h) stanowisko ds. wymiaru i kontroli opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 1 etat,
- i) stanowisko ds. rozliczeń i windykacji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 1 etat.

3) Wydział Inwestycji, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych (7 etatów):

- a) naczelnik wydziału – stanowisko ds. inwestycji miejskich i zamówień publicznych – 1 etat,
- b) stanowisko ds. utrzymania, ewidencji dróg i infrastruktury drogowej oraz inżynierii ruchu - 1 etat,
- c) stanowisko ds. rozwoju i zarządzania pasem drogowym – 1 etat,
- d) stanowisko ds. przygotowania i realizacji inwestycji – 2 etaty,
- e) stanowisko ds. rozwoju miasta oraz monitorowania źródeł pozyskiwania środków zewnętrznych – 1 etat.

4) Referat ds. promocji miasta (3 etaty):

- a) kierownik referatu – stanowisko ds. kreowania wizerunku miasta – 1 etat,
- b) stanowisko ds. promocji – 2 etaty.

5) Referat Finansowo – Księgowy (7 etatów):

- a) stanowisko ds. sprawozdawczości budżetowej i planowania – 1 etat,
- b) stanowisko ds. rozliczeń finansowych i kontroli – 2 etaty,
- c) stanowisko ds. księgowości budżetowej – 3 etaty,
- d) stanowisko ds. płać i rozliczeń podatku VAT – 1 etat.

6) Referat Podatków i Opłat lokalnych (6 etatów):

- a) kierownik referatu – stanowisko ds. egzekucji zaległości podatkowych – 1 etat,
- b) stanowisko ds. księgowości podatkowej – 1 etat,
- c) stanowisko ds. wymiaru podatków i kontroli – 4 etaty.

7) Referat ds. Finansów Oświaty i Sportu (7 etatów):

- a) kierownik referatu – stanowisko ds. planowania finansów i sprawozdawczości budżetowej,
- b) stanowisko ds. rozliczeń finansowo – księgowych – 4 etaty,
- c) stanowisko ds. rozliczeń wynagrodzeń – 1 etat,
- d) stanowisko ds. koordynacji pracy szkół i placówek oświatowych – 1 etat.

8) Urząd Stanu Cywilnego, Ewidencja Ludności, Dowody Osobiste (6 etatów):

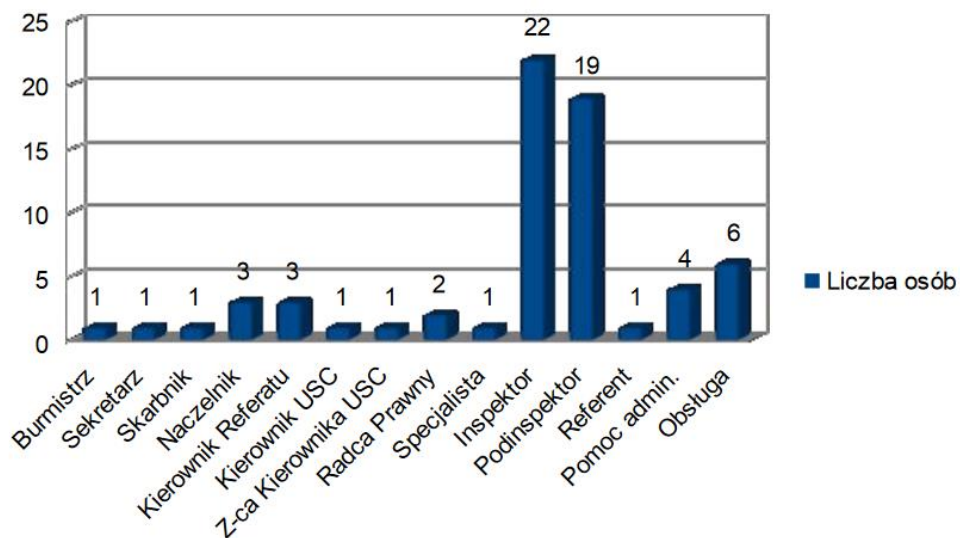
- a) kierownik – 1 etat,
- b) zastępca kierownika – 1 etat,
- c) stanowisko ds. ewidencji ludności – 1 etat,
- d) stanowisko ds. dowodów osobistych – 1 etat,
- e) stanowisko ds. decyzji administracyjnych w sprawach meldunkowych – 1 etat,
- f) stanowisko ds. aktów stanu cywilnego – 1 etat.

- 9) Stanowisko ds. Obsługi Rady Miejskiej – 1 etat.
- 10) Stanowisko ds. Kadrowych – 1 etat.
- 11) Stanowisko ds. Obsługi Sekretariatu – 1 etat.
- 12) Stanowisko ds. Obronnych i Administracyjno – Gospodarczych -1 etat.
- 13) Stanowisko ds. Obrony Cywilnej, Zarządzania Kryzysowego i Monitoringu Miejskiego - 1 etat.
- 14) Wieloosobowe stanowisko pracy ds. Obsługi Prawnej - 2 etaty.
- 15) Stanowisko ds. Informatyki - 1 etat.
- 16) Stanowisko ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi – 1 etat.
- 17) Stanowisko ds. Organizacyjnych – 1 etat.
- 18) Stanowiska pomocnicze i obsługi – 15 etatów, w tym:
 - a) sprzątaczką – 3 etaty,
 - b) goniec – 1 etat,
 - c) robotnik gospodarczy – 3 etaty,
 - d) pomoc administracyjna – 8 etatów.

Aktualnie tj. na dzień sporządzenia niniejszego dokumentu, w Urzędzie Miasta zatrudnionych jest 69 osób, w tym 58 osób na stanowiskach urzędniczych. Jakość świadczonych przez Urząd Miasta w Przasnyszu usług związana jest m.in. z poziomem kwalifikacji pracowników. Według stanu na połowę 2020 r., wśród zatrudnionych pracowników na stanowiskach urzędniczych 87,5 % posiadało wykształcenie wyższe. Pracownicy urzędu, chcący podnieść swoje kwalifikacje zawodowe, co do zasady, mają możliwość skorzystania z dofinansowania kosztów nauki lub studiów. Poziom kwalifikacji zawodowych jest nie tylko zależny od poziomu wykształcenia, ale również od ciągłego doskonalenia umiejętności i poszerzania wiedzy. Tym celom do połowy 2020 r. służyły różnego rodzaju szkolenia, na które kierowani byli pracownicy Urzędu Miasta Przasnysz.

Wykres 1 Struktura stanowisk Urzędu Miasta w Przasnyszu – stan na 31.12.2019 r.

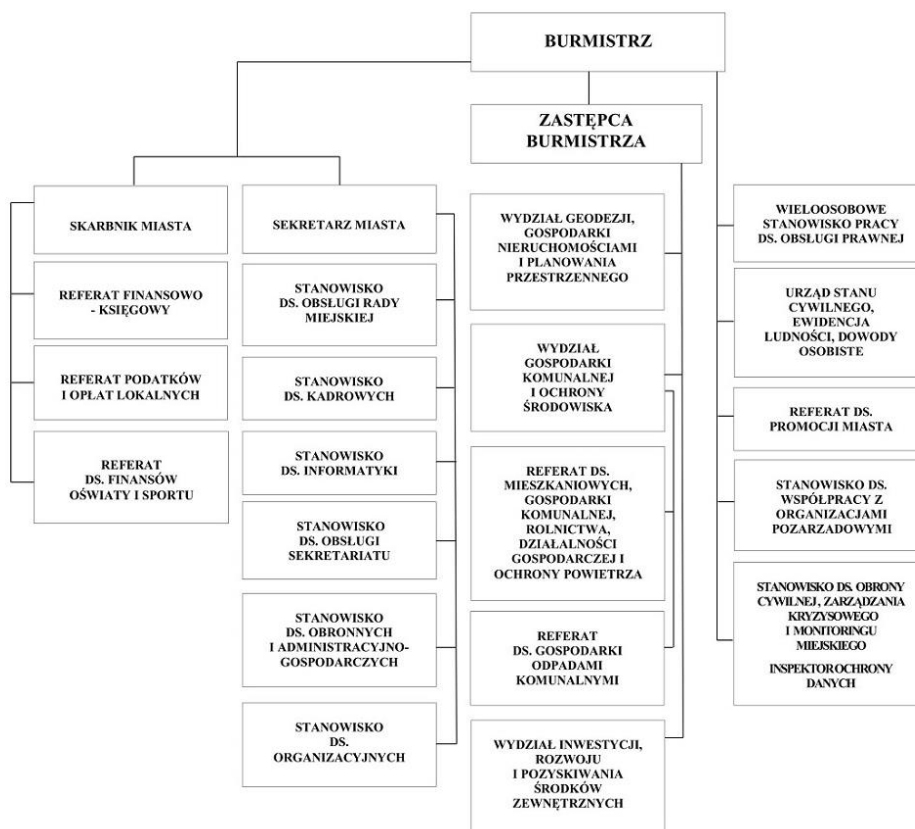
Wykres nr 1. Struktura stanowisk Urzędu Miasta Przasnysz stan na dzień 31.12.2019 r.



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych uzyskanych od pracownika zajmującego się sprawami kadrowymi w Urzędzie Miasta

Grafika 1 Schemat Organizacyjny Urzędu Miasta Przasnysz

Schemat Organizacyjny Urzędu Miasta Przasnysz



Źródło: Załącznik nr 2 do Zarządzenia Burmistrza Przasnysza nr 3/2020 w sprawie określenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta w Przasnyszu

W ramach dostosowania do nowych przepisów w zakresie rozliczania czasu pracy pracowników, w roku 2019 r. Burmistrz wprowadził w życie nowy Regulamin Pracy oraz elektroniczny system czasu pracy „RCP”. Nowoczesne rozwiązanie technologiczne, zastąpiło papierową listę obecności i stworzyło cały wachlarz zupełnie nowych możliwości w zakresie rozliczania czasu pracy pracowników. W 2019 roku w celu poprawy obsługi interesantów uruchomiono również jeden numer telefoniczny pod którym mogą być zgłaszane wszelkie awarie dot. infrastruktury miejskiej, sprawy o charakterze komunalnym (np. bezpieczni pies, utrzymanie czystości w miejscach publicznych, infrastruktura placów zabaw) oraz związane z bezpieczeństwem w mieście. Również w celu usprawnienia obsługi interesantów, z początkiem ubiegłego roku stanowisko kasowe w Urzędzie Miasta Przasnysz zostało wyposażone w terminal służący do obsługi kart płatniczych. W 2019 roku w celu poprawy warunków pracy Urzędu Stanu Cywilnego udało się oddać do użytku nową salę ślubów, która znajduje się obecnie na III piętrze w budynku Urzędu Miasta⁵.

W Przasnyszu znajduje się także siedziba sądu rejonowego, straży pożarnej, policji, zakładu ubezpieczeń społecznych, urzędu skarbowego, starostwa powiatowego, stacji sanitarno epidemiologicznej, które strukturalnie nie są powiązane z samorządem. Dodatkowo funkcjonują domy pomocy społecznej, szkoły ponadpodstawowe, a także podmioty prawa prywatnego jak uczelnia wyższa, niepubliczne przedszkola. Przasnysz zwany jest „miastem rowerów”, tu mają siedzibę producenci rowerów w tym KROSS, a mieszkańcy bardzo chętnie korzystają z tego środka

⁵ Raport o stanie gminy Miasta Przasnysz za rok 2019.

lokomocji. W mieście silne są tradycje sportowe, a na pobliskim lotnisku można skorzystać z oferty skoków spadochronowych, lotów widokowych szybowcem i samolotem. Miasto opiera się na rdzennych mieszkańcach i ludności przybywającej z okolicznych wsi. Przasnysz jest wielofunkcyjnym ośrodkiem administracyjnym, usługowym o charakterze ponadlokalnym w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury oraz usług komercyjnych.

Zarządzanie strategiczne

Wprowadzenie

Zarządzanie każdą jednostką organizacyjną winno opierać się na pewnej strategii. Strategia ta powinna być włączona w każdy proces decyzyjny, oznacza to, że każda decyzja musi wręcz odpowiadać pewnym założeniom. Brak konceptu zarządzania mogłoby bowiem skutkować brakiem ładu i właściwej organizacji, co przedkładać się może nie tylko na utratę autorytetu takiej organizacji, ale także brak uporządkowania i swoisty chaos. Zarządzanie strategiczne powinno się opierać na dokumencie, gdyż pewne założenia (cele) muszą być widoczne zarówno dla załogi, ale również dla zewnętrznych interesariuszy. Najważniejsze przy tym będą cele, którym powinny być przypisane działania jako wykonanie tej strategii.

W niniejszym obszarze dokonano przeglądu podstawowych dokumentów strategicznych obowiązujących w mieście Przasnysz, analizy ich istotności i rangi w Urzędzie Miasta, a także procesu wdrażania i upowszechniania. Istotne jest nie tylko to jaki model zarządzania organ wykonawczy chciałby stosować, ale również to jakiego modelu oczekuje personel i zewnętrzni interesariusze. Trzeba tu zaznaczyć to, co podkreślają sami pracownicy, że przeszkodą dla ciągłości systemu zarządzania jest kadencyjność. Podkreślają oni, że do systemu zarządzania, nawet w kontekście zarządzania strategicznego „muszą się uczyć i przyzwyczajać na nowo”. Niniejszy rozdział ma na celu m.in. ujednoczenie pewnych działań, ale w kontekście zmian jakościowych. Wypracowane w PRI wnioski, będą bowiem służyły jako strategia sama w sobie. Z tych też względów w rozdziale jedynie ogólnie wspomniano o modelu „przywództwa”, bowiem trzeba być świadomym, jak bardzo ten obszar przy kadencyjności władz jest właśnie zmienny.

Rozdział opracowano dostosowawczo tzn. wyłącznie na potrzeby Miasta Przasnysz, biorąc pod uwagę jego obszar, potrzeby i oczekiwania. Nie było przy tym celem porównywanie do miast znacznie większych, które dysponują innymi zasobami ekonomicznymi i większym zespołem. Inny jest także zasób specjalistów dostępny w miastach większych. W niniejszym rozdziale dokonano szczegółowej analizy zarządzania strategicznego w mieście Przasnysz. Rozdział podzielono na podrozdziały, gdzie opisano stan obecny w powiązaniu z zasadami planowania strategicznego, przeanalizowano dokumenty, określono i zdiagnozowano zarządzanie mieniem, przestrzenią, zarządzanie gospodarką komunalną, zweryfikowano procedury, przeanalizowano zdolność zespołu, kompetencje i wreszcie technologię.

W Przasnyszu konieczne są zmiany w obszarze zarządzania strategicznego. JST mimo posiadanych opracowań (aktów, dokumentów, uchwał), nie upowszechnia, nie wdraża, nie zespala i nie nawiązuje do nich przy planowaniu strategicznym. Dokumenty te stanowią odrębną od polityki zarządzania sferę. Z kolei inne dokumenty tzw. dokumenty około strategiczne, jeżeli zostały opracowane, to przede wszystkim dlatego, że „istnieje taki obowiązek prawny”. Trzeba też wskazać, że wizja rozwoju jest rozumiana przez samorząd bardzo wąsko, a mianowicie sprowadza się wyłącznie do inwestycji,

które „powinny powstać szybko”, bo takie są oczekiwania społeczne. Jednakże wbrew temu, procesy te są długotrwałe i wymagają znacznego zaangażowania kapitału ludzkiego i finansowego. Stąd też szereg działań realizowanych jest bez planowania strategicznego, a doraźnie i szybko, adaptując się w ten sposób do trendów i oczekiwań. Niewątpliwie konieczne będą działania zmierzające do zmian jakościowych, co zostało poprzedzone wnikliwymi analizami. Przy przeprowadzeniu badań wykorzystano narzędzia diagnostyczne, ankiety, kwestionariusze, a także wnioski z rozmów i spotkań przeprowadzonych z pracownikami. Nader istotnym źródłem wiedzy są sugestie i wnioski pracownicze, a także opinie i dane uzyskane od mieszkańców Przasnysza. Podnoszone problemy odniesiono do nauki o zarządzaniu co pozwoliło na uzyskanie odpowiednich i optymalnych rozwiązań dla miasta Przasnysz.

Planowanie strategiczne

Należy odróżnić zarządzanie strategiczne od planowania strategicznego. Planowanie strategiczne, stanowi podstawową zasadę funkcjonowania każdej jednostki samorządu terytorialnego. Strategia, to nie tylko dokumenty, ale również wizja, zmierzająca do osiągnięcia skonkretyzowanego celu. Zarządzanie strategiczne, to z kolei umiejętność budowania i urzeczywistniania strategii jednostki administracji publicznej. Na poziomie Planu Rozwoju Instytucjonalnego powinno obejmować właściwą sekwencję działań i opracowań związanych z formułowaniem wizji rozwoju gminy; określeniem misji JST w procesie realizacji tej wizji, jej przekształcenie w cele i działania.

„Strategię” można zdefiniować z co najmniej dwóch punktów widzenia: co organizacja zamierza robić oraz co rzeczywiście robi, niezależnie od tego czy jej działania były z góry zamierzone. Z pierwszego punktu widzenia, strategia jest ogólnym programem definiowania i realizacji celów organizacji oraz pełnienia jej misji. Wyraz „program” wskazuje tu na czynną, świadomą i racjonalną rolę kierowników w formułowaniu strategii organizacji. Z drugiego punktu widzenia, strategia jest układem w czasie reakcji organizacji na jej otoczenie. Według tej definicji, każda organizacja ma strategię – choć niekoniecznie skuteczną – nawet jeśli nie została ona nigdy wyraźnie sformułowana. To znaczy, że każda organizacja ma związek ze swoim otoczeniem, które może zbadać i opisać. Taki pogląd na strategię mają te organizacje, których postępowanie kierowników ma charakter dostosowawczy oraz reagują oni na otoczenie i dostosowują się do niego w miarę potrzeb⁶. W takich wypadkach strategia nie będzie miała charakteru wieloletniego planu z założeniami, celem i zamiarem zmiany jakościowej, ale będzie przede wszystkim pełniła funkcję doraźnie podejmowanych działań. Jest to spostrzeżenie skądinąd słuszne, odpowiadające aktualnej i przez lata wypracowanej filozofii funkcjonowania miasta. Robert H. Hayes i Steven C. Wheelwright wyodrębnili pięć głównych cech strategii, różniących ją od ogólnych rodzajów planowania:

- Horyzont czasu. Ogólnie biorąc, wyrazu strategia używa się do opisu czynności związanych z odległym horyzontem w czasie, zarówno z punktu widzenia okresu potrzebnego do wykonania tych czynności, jak i do wystąpienia ich efektów.
- Efekty. Chociaż wyniki postępowania się określoną strategią mogą ujawnić się dopiero po dłuższym okresie, ich ostateczny efekt będzie znaczny.
- Skupienie wysiłków. Skuteczność strategii zazwyczaj wymaga skupienia działalności, wysiłków czy uwagi na względnie ograniczonej wiązce zamierzeń. Koncentracja na wybranych działaniach tym samym ogranicza zasoby dostępne dla innych rodzajów działalności.
- Układ decyzji. Chociaż w niektórych przedsiębiorstwach do realizacji wybranych przez nie strategii wystarczy jedynie kilka podstawowych decyzji, w większości strategii konieczne jest podejmowanie wielu decyzji określonego typu w czasie. Decyzje te muszą się wzajemnie wspierać, tworząc konsekwentny układ.

⁶ J. Stoner, Ch. Wankel, „Kierowanie”, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011

- **Wszechobecność.** Strategia obejmuje szerokie pasmo działań, od przydzielania zasobów do codziennych operacji. Ponadto potrzeba konsekwencji w czasie powoduje, że wszystkie szczeble organizacji powinny niemal instynktownie działać w sposób wzmacniający strategię.

Pięć wymienionych cech wyraźnie wskazuje, że strategia jest centralną osią, wokół której obracają się wszystkie pozostałe główne działania organizacji. Strategia jest długoterminowa i wszechobejmująca; przenika i steruje ważne działania organizacji i jest głównym wyznacznikiem jej powodzenia lub niepowodzenia w dłuższym okresie. Przedkładając powyższe na grunt samorządu przasnyskiego, trzeba wskazać, że te cechy winny być konsekwentnie przez kierownictwo wprowadzane. Tylko konsekwentne i spójne działanie pozwoli na realizację założonych i opracowanych celów. Rolą kierownictwa w tym przypadku jest promowanie i nadawanie rangi takim dokumentom, aby nastąpiła realna ich wszechobecność, skupienie sił, a także efekty.

Niewątpliwie istotnym czynnikiem, mającym wpływ na charakter wykonawczy strategii jest wiedza, nie tyle o istnieniu dokumentów strategicznych, ale o ich treści. Kolejnym aspektem jest umiejętność ich powiązania z realnymi decyzjami. Dokument o charakterze strategicznym winien być bowiem dokumentem konkretnym, zawierającym diagnozę, cele i sposób ich realizacji, a także system wdrażania. Tylko takie jasne przesłanki co do jego treści pozwolą na właściwą interpretację oczekiwań.

Partycypacja społeczna w planowaniu strategicznym

Na wstępie należy zaznaczyć, że partycypacja społeczna została omówiona szeroko w dalszych rozdziałach. W niniejszym podrozdziale opisano partycypację społeczną, ale w kontekście planowania i zarządzania strategicznego w Przasnyszu. Przy planowaniu strategicznym konieczne jest zaangażowanie i udział czynnika społecznego. W Przasnyszu funkcjonuje Rada Miejska, Zarządy Osiedli, organy konsultacyjno-doradcze Młodzieżowa Rada Miasta, Rada Seniorów, Przasnyska Rada Działalności i Pożytku Publicznego, czy wreszcie nieznana innym samorządom forma współpracy jaką tworzy Rada Dziedzictwa Regionalnego. Dodatkowo funkcjonuje Powiatowa Rada Przedsiębiorczości, federacja stowarzyszeń, stowarzyszenia, fundacje, kluby sportowe i grupy nieformalne (szczegółowo o tychże organizacjach w dalszej części PRI). Należy też wskazać, że w samorządzie funkcjonuje uchwała Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 26.02.2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Przasnysza, niemniej faktycznie konsultacje te nie są przeprowadzane na podstawie tego aktu prawnego. Miasto przeprowadza konsultacje wyłącznie tam, gdzie wymóg taki istnieje w przepisach prawa np. konsultacje programu ochrony zwierząt, konsultacje nad programem współpracy z organizacjami pozarządowymi, konsultacje uchwały o nadanie nazwy ulicy nazwiskiem mieszkańca Przasnysza. Przykładem dobrej praktyki jest krzewienie wiedzy historycznej i budowanie lokalnego obywatelstwa poprzez strategię nadawania nazw ulic nazwiskami zasłużonych dla Przasnysza. Działanie spotkało się z pozytywnym odzewem mieszkańców. Dobrą praktyką realizowaną w ramach programu „Rozwój Lokalny” były liczne spotkania i konsultacje z interesariuszami. Pozwoliło to na poznanie szerszego obrazu podnoszonych problemów i spraw z perspektywy nie samorządu, a jego interesariuszy. Dostyc często wypowiedali się oni o problemach nieznanymi z perspektywy urzędnika. Pozwala to JST na szersze poznanie danego zagadnienia, przeanalizowanie i diagnozę problemów, analizę ryzyka.

Planowanie strategiczne przy udziale pracowników

W zasadzie najważniejszym czynnikiem społecznym w planowaniu strategicznym będą pracownicy, którzy swoją wiedzą i doświadczeniem będą wspierać kierownictwo przy realizacji tych planów. Są to osoby „pierwszego kontaktu”, które pomagają kierownictwu przy planowanych przedsięwzięciach. Tytułem przykładu można tu wskazać budowę tężni solankowej przy ul. Orlika w Przasnyszu, gdzie obiekt ten stanowi realizację celu jakim było uzupełnienie terenów rekreacyjnych dla osób starszych i nie tylko. Sam fakt instalacji takiego obiektu był poprzedzony konsultacjami zarówno

z mieszkańcami jak i radnymi. W proces ten od etapu planowania zaangażowani byli pracownicy Wydziału Inwestycji Miejskich, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych, Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, a także Skarbnik i pracownicy gospodarczy. Istotne jest zatem to, jak pracownicy rozumieją „planowanie strategiczne”, bowiem to przede wszystkim pracownicy powinni być włączani w ten proces. W trakcie spotkań roboczych, które odbyły się w kwietniu i maju 2020 r. opracowano tzw. „mapę myśli”, która stanowi uporządkowaną syntetyczną dyskusję w tym przedmiocie. Wynika z niej m.in., że pracownicy doskonale rozumieją ten obszar, a także wskazują prawidłowe słowa kluczowe. Tak wygląda teoria, praktyka jednak pokazuje zupełnie coś innego.

Jak wynika jednak z dalszych rozważań, w praktyce okazuje się, że nie wszyscy pracownicy powołują i realizują opracowaną wcześniej strategię, przywiązują oni raczej uwagę do bieżących spraw, a także zamierzeń inwestycyjnych, planowanych co rocznie w budżecie⁷. A przecież strategia, to nie tylko właściwe kreowanie rozwoju infrastrukturalnego, ale także rozwoju społecznego, środowiskowego, gospodarczego, demograficznego itd.

Miasto Przasnysz strategię wiąże co do zasady z budżetem, co jest uzasadnione, aczkolwiek rozwój instytucjonalny będzie możliwy tylko wtedy, kiedy na strategię będziemy patrzeć szerzej, czyli w powiązaniu z innymi obszarami. Niestety można przy tym dojść do konkluzji, że dotychczas wypracowane dokumenty strategiczne, nie mają de facto „strategicznej” roli. A to przedkłada się na planowanie rozumiane ogółem. Aktualnie bowiem, w praktyce strategia postrzegana jest w JST w sposób bardzo uproszczony tj. jako „inwestycja”, niżeli obszarowe i kompleksowe działanie powiązane z wizją. Pracownicy podczas rozmów nie byli w stanie określić wizji rozwoju samorządu (65 % z 52 pracowników, 10 % wskazało ogólnie na planowanie strategiczne, 5 % uznało, że takiej wizji w ogóle nie ma, pozostała część w ogóle nie ma zdania).

Niewątpliwie zauważalna jest tu rola Burmistrza, który powinien promować i upowszechniać wśród kierownictwa, pracowników urzędu i jednostek organizacyjnych wizję rozwoju, a wizja ta powinna być poprzedzona wnikliwą diagnozą. Temu służy między innymi Plan Rozwoju Lokalnego i Plan Rozwoju Instytucjonalnego. Co bardzo istotne, wypracowane i skonsultowane strategie powinny stanowić wyznacznik dla funkcjonowania JST, z kolei Burmistrz jako kierownik Urzędu Miasta i jednostek podległych powinien upowszechniać tę ideę, a także monitorować i egzekwować obowiązek badania działań w kontekście ich zgodności z przyjętą strategią rozwoju. W szczególności dokumenty odnoszące się do planowania budżetu, planowania przestrzennego, planowania inwestycyjnego winny być opracowywane w kontekście przyjętej strategii i do niej nawiązywać. Jest to konieczne, aby działania samorządu były spójne, uporządkowane i profesjonalizowane.

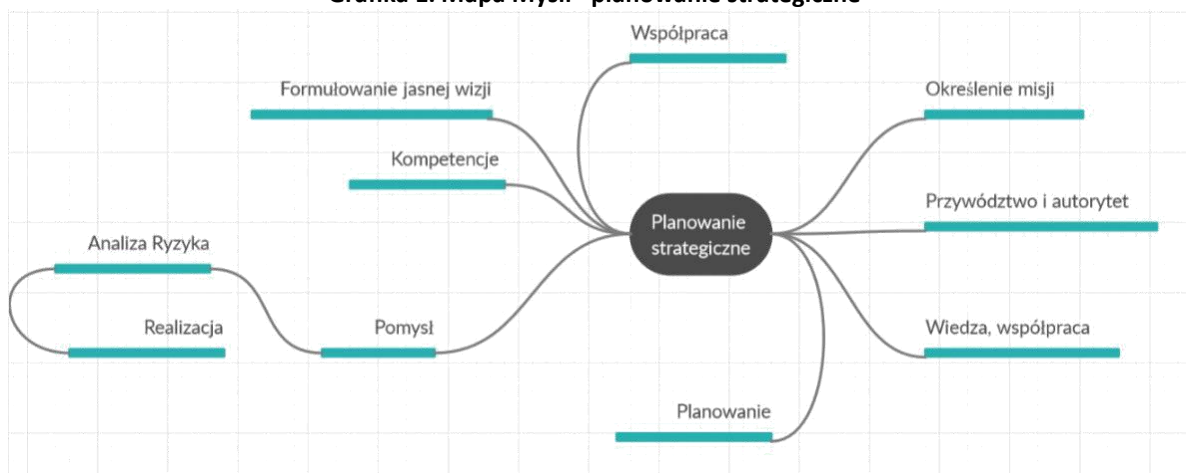
Należy zatem:

- W sposób jasny sformułować wizję rozwoju, a następnie ją upowszechniać wśród pracowników i monitorować ich działanie w kontekście zgodności z przyjętymi strategiami,
- Zmodyfikować dokumenty dotyczące planowania przestrzennego, planowania budżetu i inne przyjęte programy, a także dotacje w kontekście przyjętej i opracowanej strategii,
- Ograniczyć wydatki inwestycyjne, które są zbędne i dalekie od wcześniej ustalonych założeń i przyjętej strategii,
- Budować relacje między wydziałami i podnosić rangę dokumentów strategicznych.

Jak już wspomniano, podczas spotkań roboczych, pracownicy określili czym jest planowanie strategiczne. Dyskusję w tym przedmiocie przedstawiono na poniższym graficznym diagramie.

⁷ Wnioski ze spotkań roboczych z pracownikami, arkusze diagnostyczne.

Grafika 1. Mapa Myśli - planowanie strategiczne



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wniosków ze spotkania roboczego spotkania roboczego z pracownikami Urzędu Miasta

Z dyskusji z pracownikami wynika, że pracownicy z planowaniem wiążą także wiedzę, współpracę, analizę ryzyka, kompetencje. Są to istotne i słuszne elementy tej definicji. W rozmowach indywidualnych pracownicy wskazują, na to, że planowanie strategiczne w Urzędzie ma charakter bardzo ogólny, często nieprzemyślany, z różnym efektem ich argumentów. Można dojść do wniosku, że planowanie strategiczne, o ile występuje, to nie jest właściwie definiowane i nie zawiera wszystkich wymaganych elementów.

Przeprowadzono także spotkania robocze z kierownictwem miejskich jednostek organizacyjnych, a także przedłożono im do wypełnienia arkusz diagnostyczny. Poproszono o wskazanie słabych stron planowania strategicznego. Zdaniem jednostek organizacyjnych słabe strony przedstawiają się następująco:

Grafika 2. Wyniki badań z arkusza diagnostycznego wśród kierownictwa



Źródło: Opracowanie własne (zapytano 16 osób/kierownictwo, odpowiedzi były spójne)

Niewątpliwie jednak obszar planowania strategicznego wymaga doskonalenia. Pracownicy przy użyciu narzędzia OECD do samooceny, określili, że Miasto Przasnysz znajduje się na poziomie 2 z 5 możliwych w obszarze planowania strategicznego.

Konieczne jest tu szkolenie dla kadry kierowniczej, które pozwoli osiągnąć:

- poprawę efektywności organizacji poprzez większą synergię działań,
- poprawę wyników JST poprzez poprawne planowanie i priorytetyzację celów,
- wprowadzenie do strategii JST więcej elementów nowoczesnego, prospołecznego planowania nakierowanego na długoterminową poprawę efektywności,

- poprawę planowania operacyjnego,
- wzrost umiejętności kadry kierowniczej w planowaniu strategicznym,
- wzrost zdolności JST do partycypacyjnego planowania strategicznego,
- wzrost motywacji i zorientowania na cele strategiczne.

Dokumenty strategiczne Miasta Przasnysz

Pojęcie „dokumentu strategicznego” nie zostało nigdzie dookreślone. Stąd też na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że dokumenty strategiczne, to dokumenty, które mają istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego i instytucjonalnego miasta. W Przasnyszu należy podzielić dokumenty strategiczne, których opracowanie wynika z obowiązku prawnego np. program ochrony zwierząt, program współpracy z organizacjami pozarządowymi, zasady gospodarowania zasobem komunalnym gminy, plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletnia prognoza finansowa oraz na takie, które służą konkretnym programom. Niestety, ale nie występuje w JST trzecia kategoria dokumentów tj. dokumenty służące realnemu rozwojowi miasta.

W Przasnyszu, aktualnie obowiązuje „Strategia Rozwoju Społeczno – Gospodarczego Miasta Przasnysz na lata 2016 – 2022” uchwalona Uchwałą Nr XXII/171/2016 Rady Miejskiej w Przasnyszu. Dokument ma charakter formalny i stanowi podstawę rozwoju Miasta. Strategia ta ma zatem ustaloną wizję, zarysowany horyzont czasowy, ustalone cele, a także zdefiniowane rezultaty/korzyści dla mieszkańców. Zawiera kierunki działań jednak bez doprecyzowania w konkretnych przedsięwzięciach. Proces monitorowania został ustalony, jednak pierwszy raport z monitorowania został opracowany i przedstawiony dopiero w momencie przeniesienia kompetencji w tym zakresie do wydziału IMR w cztery lata po uchwaleniu dokumentu. Ocena stopnia realizacji założonych w strategii celów nie jest wystarczająco efektywna. W JST obowiązuje także Gminny Program Rewitalizacji Miasta Przasnysz uchwalony Uchwałą Nr XXXI/243/2017 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 24 marca 2017 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Przasnysz na lata 2016-2020”. Jest to dokument zgodny z założeniami ustawy o rewitalizacji, zawiera zatem wszystkie wymagane elementy. Horyzont czasowy kończy się w 2020 roku, podczas gdy nie wszystkie projekty rewitalizacyjne zostały zrealizowane.

Aktualnie obowiązujące dokumenty strategiczne w Przasnyszu:

- 1) **„Program wspierania rodziny w Mieście Przasnysz na lata 2018 – 2020”.** Program został uchwalony Uchwałą Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 24 maja 2018 r. XLIX/389/2018 r. w sprawie przyjęcia Programu Wspierania Rodziny w Mieście Przasnysz na lata 2018 – 2020. Celem programu jest stworzenie zintegrowanego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, wspieranie rodzin dysfunkcyjnych, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W ramach programu przewidziano takie działania jak; wspieranie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo wychowawczych przez asystenta rodziny, prowadzenie konsultacji i poradnictwa specjalistycznego (psycholog, pedagog, radca prawny, pracownik socjalny), zabezpieczenie środków finansowych na pobyt dziecka w pieczy zastępczej, prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka, praca socjalna, edukacja rodziców, prowadzenie świetlic i klubów młodzieżowych.
- 2) **„Strategia Rozwoju Społeczno – Gospodarczego Miasta Przasnysz na lata 2016 – 2022”.** Program został uchwalony Uchwałą Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 30 czerwca 2016 r. XXII/171/2016 w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Społeczno – Gospodarczego Miasta Przasnysz na lata 2016 – 2022”. Dokument zakłada takie cele jak; zdrowe i czyste powietrze, rozwój funkcji mieszkaniowych, poprawa jakości infrastruktury drogowej, rewitalizacja. Przewidziano plan rozwoju systemu segregacji i zbiórki odpadów, zwiększenie świadomości w zakresie ochrony środowiska i ekologii, wdrożenie niskoemisyjnych i energooszczędnych technologii, rewitalizację obszarów zorganizowanej zieleni miejskiej oraz zbiornika wodnego,

budowę mieszkań socjalnych, remonty komunalnych zasobów mieszkaniowych, stwarzanie warunków dla powstania komercyjnej oferty na rynku mieszkaniowym, uzbrajanie terenów pod budownictwo jednorodzinne, rozwój ciągów drogowych, remonty dróg, poprawę bezpieczeństwa komunikacyjnego, integrowanie działań przestrzennych, gospodarczych.

- 3) **„Gminny Program Rewitalizacji Miasta Przasnysz na lata 2016 – 2020”** przyjęty uchwałą Nr XXXI/243/2017 z dnia 24 marca 2017 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Przasnysz na lata 2016 – 2020. Główny cel programu, to rozwój aktywności społecznej i kulturalnej mieszkańców poprzez rozwój oferty kulturalnej, edukacyjnej, wspieranie organizacji cyklicznych przedsięwzięć, rozwój infrastruktury i usług wspierających aktywność obywatelską, poprawa więzi sąsiedzkich poprzez działania animacyjne, podnoszenie kompetencji społecznych i rozwój kapitału społecznego.
- 4) **„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Przasnysz”** Studium określono uchwałą Rady Miejskiej w Przasnyszu Nr XXII/170/2016 z dnia 30.06.2016 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Przasnysza.
- 5) **„Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego”** (miejskie plany obejmują obszary; centrum, błonie I – III, południe część A, przyszpitalna, orlika, północ, północ II, północ III, stare miasto część A, Waliszewo, wschód IV, stokrotka, rolnicza II, zawodzie.
- 6) **„Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie dla Miasta Przasnysza na lata 2016 -2020”** – uchwalony przez Radę Miejską w Przasnyszu w dniu 17 marca 2016 r. XIX/145/2016 w sprawie „przyjęcia do realizacji Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie dla Miasta Przasnysza na lata 2016 – 2020.

Wcześniejsze dokumenty o charakterze strategicznym takie jak „Lokalny Program Rewitalizacji na lata 2009 – 2013”, Strategia rozwoju Miasta Przasnysza na lata 2007 – 2015, Plan Rozwoju Lokalnego dla Miasta Przasnysza na lata 2008 – 2015 czy Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Przasnysza na lata 2009 – 2015, miały różny poziom szczegółowości i były realizowane w nierównomiernym stopniu.

Miejskie jednostki organizacyjne co do zasady nie mają opracowanych strategii. Takim wyjątkiem jest jedynie Miejska Biblioteka Publiczna, gdzie uchwałą Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 26 listopada 2019 r. Nr XIX/139/2019 przyjęto Strategię Rozwoju Miejskiej Biblioteki Publicznej im. Zofii Nałkowskiej w Przasnyszu, na lata 2020 – 2024. (jest to już drugi dokument strategiczny tej jednostki). W wizji wskazano orientowanie zadań na „przyjazne miejsce”, otwarte dla różnych grup wiekowych, społecznych, osób z niepełnosprawnościami, łączące tradycję z nowoczesnością. Integrujące i współpracujące z organizacjami i instytucjami działającymi w środowisku lokalnym i ponadlokalnym. Biblioteka jako miejsce inspiracji do działania, poszerzania wiedzy i umiejętności, udostępniające zasoby na nośnikach tradycyjnych jak i elektronicznych.

Wracając jednak do istoty problemu, z rozmów z pracownikami oraz spotkań z kadrą kierowniczą, nie sposób dojść do innego przekonania, że dokumenty te były tworzone dla konkretnego projektu finansowanego ze środków zewnętrznych, nie dla rzeczywistej i realnej zmiany jakościowej Miasta Przasnysz. Taki wniosek skutkuje tym, że uchwalane strategie miały znaczenie jedyne doraźne, bowiem ich realizacja i świadomość pracowników co do obowiązku stosowania była niska (źródło: rozmowy indywidualne z pracownikami Urzędu Miasta, przeprowadzone przez Zastępcę Burmistrza, spotkania z pracownikami i Zespołem Kluczowych Specjalistów).

W ich tworzeniu i realizacji w zbyt małym stopniu były stosowane narzędzia partycypacyjne. Dotyczy to także kadry urzędu przez co pracownicy nie identyfikują się ze strategią, którą powinni realizować. Ocenę funkcjonujących strategii, ukazuje niżej przedstawiona grafika. Słowa kluczowe jawiły się w trakcie spotkań z pracownikami, w ramach realizacji programu „Rozwój Lokalny”.

Grafika 3. Dokumenty strategiczne Miasta Przasnysz



Źródło: Opracowanie graficzne własne (spotkania z pracownikami, w ramach realizacji przez Miasto Przasnysz programu „Rozwój Lokalny”)

Informacje o rzeczywistej funkcji sporządzanych dokumentów strategicznych zostały ujawnione w trakcie indywidualnych rozmów z pracownikami, którzy wówczas byli członkami zespołów roboczych. Część pracowników wskazała na doniosły cel strategii, aczkolwiek przyznali, że strategia rzeczywiście nie była w późniejszym czasie wdrażana. Część pracowników żałuje, że strategia stanowi dokument tak abstrakcyjny, w stosunku do założeń i planów rozwojowych Miasta. Analizując szczegółowo obowiązujące dokumenty strategiczne, trzeba jednak wskazać, że zasadniczy dokument strategiczny w praktyce nie przyjął się. Podejmowane decyzje przez najwyższe kierownictwo, jak i kierownictwo średniego szczebla, w żaden sposób nie nawiązują, a także nie zmiierają w kierunku strategii określonej w tych dokumentach. Jeżeli nawet do takich strategii bezpośrednio czy pośrednio decyzja będzie nawiązywać, ma to charakter raczej przypadku.

Nie sposób zatem dojść do przekonania innego, że tego typu dokumenty, chociaż istotne i bardzo potrzebne, to tworzone były przede wszystkim na potrzeby realizowanych programów beneficjenckich. Określane w tych dokumentach wizje częściowo powstawały w oparciu o istniejące programy finansowe, a w mniejszym o realne wizje, założenia i plany, które winny być przedłożone w konkretne treści strategii. Brak takich planów, a także strategii upowszechnianej przez najwyższe kierownictwo skutkuje przeniesieniem ośrodka decyzyjnego na pracowników, których rola rzeczywiście ograniczała się wyłącznie do opracowania takich dokumentów.

Praktyką jest, że część dokumentów samorząd zleca podmiotom zewnętrznym. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że dokumenty strategiczne, wynikające z obowiązku prawnego, których opracowanie zleca się podmiotom zewnętrznym są różne i wątpliwe jakościowo. Takie podmioty stosują gotowe wzorce i nastawione są na produkt masowy, nie jakościowy. Przeważnie podmioty zewnętrzne korzystają z gotowych i ogólnych opracowań, które nie są rzeczywiście przydatne dla samorządu. Takie też zdarzają się np. uchwała nr XXIV/176/2020 Rady Miejskiej z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu Ograniczenia Niskiej Emisji (PONE) dla Miasta Przasnysz”. Zawarte w niej dane mają charakter ogólny i w niewielkim stopniu odnoszą się do Miasta Przasnysz. W konsekwencji samorząd płaci za dokumenty w niewielkim zakresie przydatne. Skuteczna realizacja strategii rozwoju miasta wymaga od władz samorządowych szczególnej troski o jakość i spójność tworzonych

dokumentów strategicznych, a także większego włączenia interesariuszy w cały proces. W tym kontekście szczególnie cenne będą doświadczenia zdobyte w czasie udziału miasta w II etapie programu Rozwój Lokalny.

Dokumenty strategiczne Przasnysza, a ich zgodność z dokumentami strategicznymi o charakterze ponadlokalnym

Dokumenty strategiczne Przasnysza winny nawiązywać do dokumentów strategicznych powiatowych i wojewódzkich. W przypadku województwa mówimy tu o strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2020 – 2030, regionalnej strategii innowacji dla Mazowsza do 2020 r., Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami, Strategii rozwoju turystyki w województwie mazowieckim na lata 2014 – 2020, Strategii rozwoju kultury w województwie mazowieckim na lata 2015 – 2020, Kontraktem Terytorialnym, Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r.

Zgodność dokumentów strategicznych miejskich z dokumentami wojewódzkimi wynika przede wszystkim z przepisów prawa. Wojewódzki Program Ograniczenia Niskiej Emisji (PONE) wymaga, aby samorządy także uchwałyły swoje lokalne PONE. Z pozostałymi dokumentami jest inaczej. **Przasnysz planując pewne działania strategiczne nie nawiązuje i nie łączy tych działań z dokumentami o charakterze wojewódzkim.** Pracownicy mają wiedzę o tych dokumentach, ale nie znają ich treści. Dokumenty strategiczne miasta powinny być też spójne z Krajową Polityką Miejską i Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego, a także strategiami w obszarze poszczególnych zagadnień tematycznych.

Zarządzenie mieniem

Bezpośredni nadzór nad gospodarką nieruchomościami gruntowymi (w kontekście geodezyjnym i gospodarczym) sprawuje Naczelnik Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego. Za utrzymanie porządku i czystości na drogach publicznych, których zarządcą jest Miasto Przasnysz, odpowiada Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, z kolei za proces inwestycyjny, lokalizację urządzeń i zjazdów, organizację ruchu drogowego odpowiada Naczelnik Wydziału Inwestycji Miejskich, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych.

Wydział GGNPP prowadzi nadzór nad nieruchomościami gruntowymi i lokalowymi, innymi niż lokale przeznaczone do najmu mieszkaniowego. Corocznie publikowana jest informacja o stanie mienia komunalnego. W dokumentach odnoszących się do mienia, nie ma nawiązań do planów strategicznych, podejmowane działania nie są z tym związane. Wydział zajmuje się także opłatami z tytułu użytkowania wieczystego, opłatami z tytułu najmu i dzierżawy, trwałym zarządem. Po zmianach ustawowych, część gruntów pod budynkami wielorodzinnymi będących w użytkowaniu wieczystym, przekształciła się z mocy prawa we własność. Organizowane są przetargi na zbycie, wdzierżawienie i najem nieruchomości, (zagadnienie opisane w dalszej części PRI). Co bardzo istotne, Wydział ten zajmuje się także podziałami nieruchomości, a także planowaniem przestrzennym. w obszarze gospodarki nieruchomościami nie ma opracowanych dokumentów strategicznych, co prawda trwały prace nad takimi, ale nie zostały ukończone. Należy zatem opracować:

- Plan wykorzystania nieruchomościami miasta Przasnysz na lata 2021 – 2023, w którym określona będzie wizja ich zagospodarowania, spójna z przyjętymi strategiami,
- Zarządzenie w przedmiocie opłat z tytułu krótkotrwałego zajęcia i wykorzystania nieruchomości stanowiących mienie Miasta Przasnysz,
- Dokończyć postępowanie dotyczące trwałego zarządu Ośrodka Sportu i Rekreacji.

Plan wykorzystania nieruchomości będzie niezbędny w zakresie nie tylko procesu planowania, ale i zarządzania strategicznym mieniem. Pozwoli na opracowanie realnej wizji wykorzystania tego zasoby w aspekcie ekonomicznym, gospodarczym i społecznym. Zarządzenie w przedmiocie opłat uporządkuje dotychczasowe niesformalizowane procedury strategicznego wykorzystania nieruchomości miejskich. Dotychczas nie były określone takie zasady, zarówno pod względem funkcjonalnym jak i wysokości opłat z tym związanych. Takie zasady powinny być sformalizowane i spójne z wieloletnim planem zagospodarowania nieruchomości.

W praktyce pojawiał się też problem określenia stawki za krótkoterminowe zajęcie mienia (nie będącego pasem drogowym, gdyż w tym zakresie udostępnianie gruntów regulowane jest ustawą o gospodarce nieruchomościami). Zarządzanie mieniem w tym przypadku spotykało tę trudność, że stawka była ustalana doraźnie w oparciu o dotychczas stosowane stawki. Ponadto należy opracować realny plan wykorzystania nieruchomości, odpowiadający wizji rozwoju miasta. Na kanwie tego problemu, ustalono, że część nieruchomości w Przasnyszu nie posiada formalnego zarządcy odpowiedzialnego za realizację zadań. Dopiero w 2020 r. Miasto Przasnysz zleciło administrację nad terenami rekreacyjnymi Ośrodkowi Sportu i Rekreacji. Samorząd podpisał tymczasową umowę o administrowanie do czasu uregulowania kwestii trwałego zarządu. Proces ten rozpoczęto w 2020 r. Przasnysz nie ma zatem wypracowanej koherentnej strategii i wizji wykorzystania nieruchomości. Przedstawione problemy winny stanowić przyczynek do prac nad bardzo szczegółowym, możliwym do wdrożenia programem.

Należy także wskazać, że ogólna powierzchnia gruntów miejskich na terenie Miasta Przasnysz i Gminy Przasnysz wynosi 187,3356 ha, w tym:

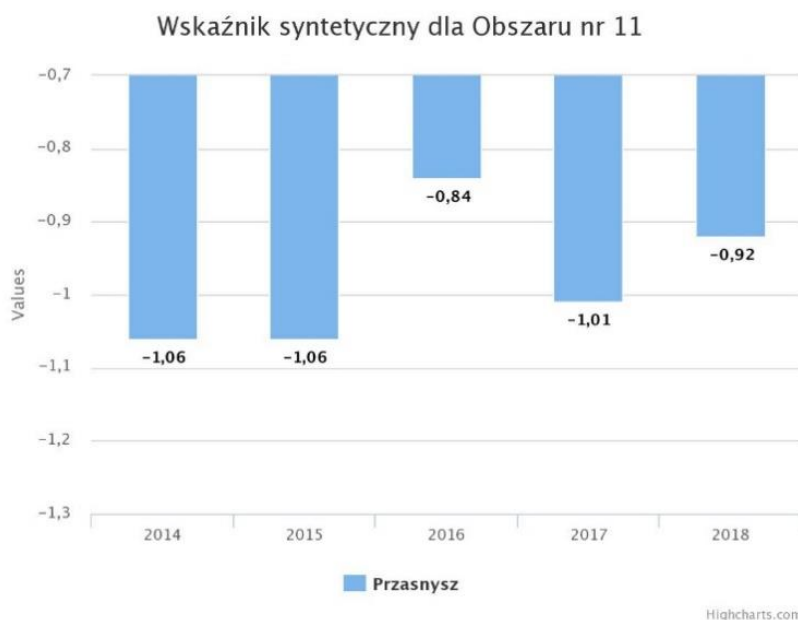
- 119,9232 ha – własność, współwłasność, grunty oddane w dzierżawę, najem, użyczenie oraz tereny zieleni i park,
- 46,5301 ha - grunty oddane w użytkowanie wieczyste,
- 8,1132 ha - grunty oddane w użytkowanie ogrodów działkowym,
- 0,0722 ha - grunty będące w posiadaniu (nieruchomość drogowa),
- 11,9769 ha - grunty będące własnością i współwłasnością, położone w miejscowości Wyrąb, Karwacki, Sierakowo, Oględa,
- 0,7200 ha - grunty oddane w użytkowanie wieczyste na terenie miejscowości Mirów.

Planowanie przestrzenne

Każda jednostka administracyjna osadzona jest w przestrzeni, która w znaczącym stopniu warunkuje możliwości rozwoju. Powierzchnia miasta, jego uwarunkowania środowiskowe, struktura przestrzenna i funkcjonalna to elementy, które mogą umożliwić lub blokować rozwój społeczno-gospodarczy. Samorząd jako organ posiadający władztwo planistyczne w dużym stopniu może wpływać na kreowanie ładu i estetyki miasta, stwarzać warunki do rozwoju określonych gałęzi gospodarki, budownictwa mieszkaniowego oraz przyjaznych i atrakcyjnych przestrzeni. To z kolei przyczynia się do tworzenia warunków do dobrego życia. Przemyślana i perspektywiczna gospodarka przestrzenną i nieruchomościami w ścisłym powiązaniu z lokalnymi uwarunkowaniami środowiskowymi, gospodarczymi i społecznymi może przyczynić się do wieloaspektowego rozwoju.

Wskaźnik syntetyczny w obszarze ładu i struktura przestrzenna w 2018 roku miał wartość -0,92 i lokował Przasnysz na dalekiej pozycji w odniesieniu do miast z grupy porównawczej.

Wykres 2. Wskaźnik w obszarze ład i struktura przestrzenna



Źródło: MRL

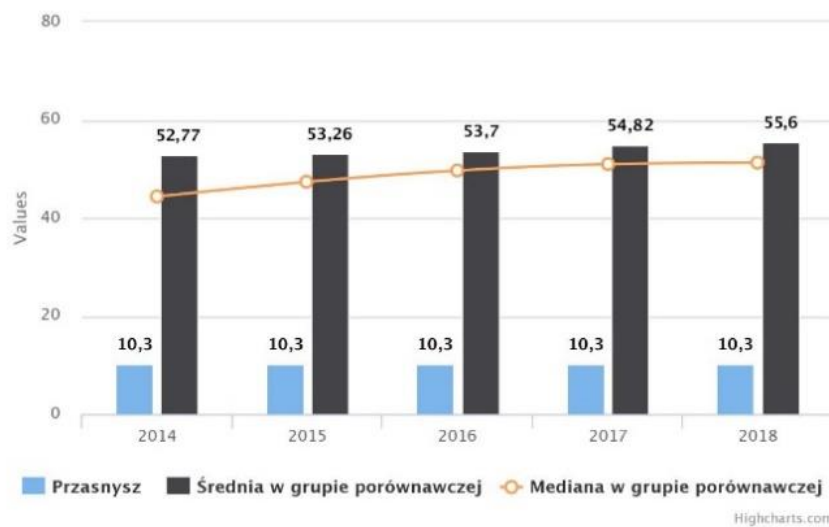
Przasnysz zajmuje powierzchnię 2 516 ha. Na kilometr kwadratowy powierzchni przypada 688 mieszkańców, jest to wartość niższa niż w grupie porównawczej i najniższa w relacji do sąsiednich miast. Podstawowym dokumentem regulującym politykę planistyczną miasta jest Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego, uchwalone w 2016 roku, które jest spójne ze strategią i programem rewitalizacji. Studium dopuszcza powiększenie terenów budowlanych do 40% powierzchni miasta. Chłonność terenów osadniczych Przasnysza, wskazanych w studium do zabudowy, szacowana jest na niespełna 27 tys. mieszkańców, znacznie przekracza obecne potrzeby miasta i powoduje niekorzystne zjawisko rozpraszania zabudowy mieszkaniowej. Urbanizacja nowych terenów mieszkaniowych wymagała w ostatnich latach angażowania dużych środków budżetowych na wykup gruntów pod drogi i budowę infrastruktury technicznej. Skutkowało to zaniechaniem inwestycji i remontów w najstarszej, już zagospodarowanej części miasta. Analiza uwarunkowań formalno-prawnych wykazała, że obowiązujące studium jest aktualne, a ewentualna zmiana powinna w minimalnym stopniu korygować zasięg terenów wskazanych do zabudowy. Dokument należałoby uzupełnić o analizy ekonomiczną, społeczną, przyrodniczą oraz o bilans terenu uwzględniając następujące aspekty: retencję, duży deficyt terenów zielonych, wskazanie doliny rzeki Węgierki w rejonie os. Błonie jako terenu zielonego, przywracanie rynkowi funkcji centralnego miejsca integrującego mieszkańców z rozwiniętą ofertą handlową, wskazanie nowych terenów pod budownictwo wielorodzinne. Powinno też zmierzać do wzmocnienia roli Przasnysza jako ośrodka powiatowego.

W Przasnyszu obowiązuje 16 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które pokrywają łącznie jedynie 12 % powierzchni miasta (pięciokrotnie mniej niż średnia w grupie porównawczej i mniej niż w sąsiednich miastach). Plany te uchwalane były w latach 2006 – 2019. W większości plany te wskazują tereny przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne. Zostały one uchwalone w związku z wnioskami właścicieli gruntów o objęcie nieruchomości planami, z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe. Z opracowanych analiz, wynika, że tak duża ilość terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne generuje ogromne koszty obciążające budżet miasta Przasnysza na wiele lat. Obecna ilość terenów pod budownictwo jednorodzinne przewyższa zapotrzebowanie na wiele lat. W związku z kolejnymi wnioskami o zmianę przeznaczenia terenów rolnych na cele mieszkaniowe konieczne jest

przystąpienie do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zakazem zabudowy na terenach rolnych za wyjątkiem nowych siedlisk rolniczych.

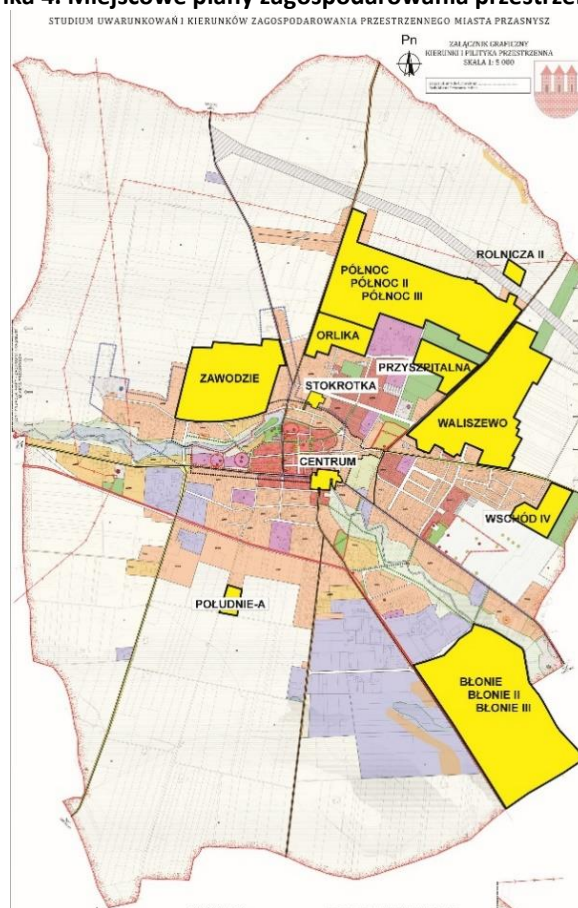
Wykres 3. Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (%)

1.1 Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (%)



Źródło: MRL

Grafika 4. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych urzędu

Gmina jako organ posiadający władztwo planistyczne może w znaczącym stopniu kreować przestrzeń miasta oraz rozwój społeczno-gospodarczy. Wydaje się, że w dotychczasowych działaniach miasta waga planowania przestrzennego nie była wykorzystywana w pełni. W planowaniu przestrzennym miasta w kolejnych opracowaniach należy uwzględnić szeroko pojęty rozwój obejmujący kreowanie przestrzeni pod działalność gospodarczą, tworzenie nowych terenów zielonych i rekreacyjnych, przyjaznych przestrzeni mieszkaniowych, jasne określanie funkcji danych obszarów, aspekty adaptacji do zmian klimatu oraz ograniczanie suburbanizacji, o czym więcej w PRL.

Zarządzanie lokalami komunalnymi

Polityką mieszkaniową zajmuje się Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, w przypadku najmu lokali o socjalnym przeznaczeniu istotny głos posiada Komisja do spraw mieszkalnictwa funkcjonująca przy Burmistrzu Przasnysza. Administratorem w zakresie bieżącego utrzymania i gospodarowania tym zasobem jest spółka komunalna tj. Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. w Przasnyszu. Umowa nie obejmuje zarządu nad innymi budynkami miasta, ale wyłącznie nad substancją mieszkaniową.

Nakreślić w tym miejscu należy problemy związane z zarządem:

- wadliwy system prawny określający eksmisję z lokalu socjalnego do innego lokalu socjalnego (procesowa wymiana jakościowa),
- problemy związane ze ściągalnością czynszów z tytułu zajmowania lokali,
- nieadekwatne do potrzeb nakłady konieczne na substancję komunalną,
- niewystarczająca w stosunku do zapotrzebowania ilość lokali komunalnych,
- ograniczona sprzedaż lokali z bonifikatą, z uwagi na występujące przypadki sprzedaży tych lokali przez nabywających,
- koronawirus i ograniczenia eksmisyjne z tym związane,
- niszczenie przez lokatorów substancji mieszkaniowej.

W JST obowiązuje uchwała Nr XLII/321/2017 z dnia 23 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Miasto Przasnysz na lata 2017-2021. W związku z kończącym się w przyszłym roku horyzontem czasowym dokumentu należy przystąpić do opracowania kolejnego, określając jednocześnie politykę miasta w tym zakresie na kolejne lata. W kontekście ww. problemów z zakresu zarządzania zasobem mieszkaniowym dokument ten powinien zawierać:

- prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy Miasta Przasnysz,
- analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji budynków i lokali,
- planowaną sprzedaż lokali,
- zasady polityki czynszowej,
- sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy Miasta Przasnysz,
- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej,
- wysokość wydatków na gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy Miasta Przasnysz,
- inne działania mające na celu poprawę i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Miasta Przasnysz.

Proces decyzyjny, z zarządzanie strategiczne

Proces decyzyjny winien nawiązywać do planów strategicznych Miasta. W praktyce jest jednak zupełnie inaczej. Można dojść do wniosku (po analizie arkuszy diagnostycznych i rozmów

indywidualnych z pracownikami), że spora część podejmowanych decyzji uwarunkowana jest lobby politycznym, nie zaś ekonomiką, realnym zapotrzebowaniem i analizą ryzyka. Nie jest to poprawny proces decyzyjny. Z przeprowadzonych rozmów z pracownikami wynika, że w ich ocenie większość decyzji jest podejmowanych w oparciu o lobby polityczne (19 pracowników), z kolei tylko część pracowników uznała, że decyzje podejmowane są w oparciu o analizę ryzyka (7 pracowników), jedynie 3 pracowników wskazało, że nie ma zdania w tym przedmiocie. Kierownictwo uważa jednak inaczej. Wskazując przy tym, że polityka to także element zarządzania strategicznego. Dobrą praktyką są rozwiązania stosowane m.in. w Norwegii, gdzie inwestycje planowane są z uwzględnieniem procesów demograficznych np.: szkoły budowane są w taki sposób, aby była możliwość ich przekształcenia w ośrodki dla osób starszych. Istotna jest zatem koncepcja i perspektywa kilkunastu lat. Będzie to możliwe, ale tylko wtedy, gdy samorząd będzie gromadził niezbędne dane i podejmował działania w oparciu o nie i przeprowadzoną analizę.

Pracownicy podkreślali także, że chcą mieć poczucie jasnych, racjonalnych przesłanek wykonywanych zadań i podejmowanych decyzji. Zgodzić się zatem trzeba z twierdzeniem, że decyzje podejmowane w oparciu o przesłanki wyłączone z procesu planowania strategicznego, a także brak nadania wysokiej i priorytetowej rangi dokumentom strategicznym, skutkuje tym, że ich wartość z perspektywy pracownika jest stosunkowo niska. Stąd też koniecznym jest promowanie tych dokumentów i podnoszenie ich rangi przez kierownictwo Urzędu Miasta. Problem ten jest mniej widoczny w podległych jednostkach organizacyjnych, bowiem ich zadania skupiają się na ściśle określonych usługach takich jak oświata czy kultura, a te nie są przedmiotem tak dużego zainteresowania jak działania inwestycyjne. Wpływ lobby politycznego jest tu zatem niższy. Różne są jednak grupy interesariuszy, które mają wpływ na funkcjonowanie poszczególnych jednostek, a zatem mają wpływ na proces decyzyjny. W poniższej tabeli określono grupę wpływów.

Tabela 1. Grupy interesariuszy mających wpływ na decyzje strategiczne

Nazwa jednostki	Interesariusze
Urząd Miasta	Burmistrz, Starosta Przasnysk, Pracownicy, Radni Miejscy, Kierownicy jednostek organizacyjnych, MZGKiM, Mieszkańcy, Przedsiębiorcy, Organizacje pozarządowe i grupy nieformalne, Organy konsultacyjno doradcze, Zewnętrzni Interesariusze, sąsiednie JST
Muzeum Historyczne w Przasnyszu	Mieszkańcy, Zewnętrzni Interesariusze, Nauczyciele, dzieci i młodzież szkolna, Organizacje pozarządowe i grupy nieformalne
Szkoły, Przedszkola, Żłobki	Rodzice, Nauczyciele, dzieci i młodzież szkolna
Miejski Dom Kultury w Przasnyszu	Mieszkańcy, Stowarzyszenia, Kluby, Radni, Pracownicy, Zewnętrzni Interesariusze, Organizacje pozarządowe i grupy nieformalne
Biblioteka Miejska w Przasnyszu	Mieszkańcy, Zewnętrzni. Interesariusze, Organizacje pozarządowe i grupy nieformalne, Społeczna Rada Biblioteczna
Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o.	Burmistrz, Pracownicy MZGKiM, Mieszkańcy, Radni

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych urzędu

Nieczęsto, ale jednostki oświatowe podejmują działania wspólnie, tj. wspólnie realizują działania czy projekty, celem osiągnięcia efektu synergii. Takim przykładem przasnyskich szkół jest wspólna realizacja projektu „Rozwój kluczowych kompetencji uczniów szkół podstawowych w Przasnyszu” z dofinansowaniem unijnym. Głównym jego celem jest poprawa jakości kształcenia w zakresie kształtowania kompetencji kluczowych i umiejętności uniwersalnych niezbędnych na rynku pracy. Współpracę choć w mniejszym zakresie prowadzi też instytucje kultury. Należy przy tym zauważyć,

że współpraca instytucji powinna być wzmocniana i promowana co może przyczynić się do wymiany wiedzy i realizacji cennych działań. Szczególnie potrzebna jest współpraca instytucji kultury w taki sposób by oferty placówek wzajemnie się uzupełniały i wzmocniały co może zostać osiągnięte poprzez opracowanie wspólnej strategii rozwoju kultury (więcej w PRL). Spośród wszystkich jednostek dotychczasowe działania MOPS-u i biblioteki charakteryzowały się największą otwartością na współpracę z jednostkami miejskimi instytucjami i organizacjami pozarządowymi.

Jednostki organizacyjne posiadają swoje statuty (w przypadku spółki umowa spółki) i regulaminy organizacyjne, które w sposób dostateczny pozwalają na realizację zadań strategicznych i delegacji zadań. Trzeba jednak wskazać, że nieliczne realizują działania i podejmują decyzję w oparciu o plany strategiczne. W tej sytuacji, przeprowadzone badanie wśród kierownictwa jednostek organizacyjnych za pośrednictwem arkusza diagnostycznego wskazuje, że polityka zarządzania strategiczna jest prawidłowa i nie wymaga poprawy. Z perspektywy tych jednostek planowanie strategiczne to przede wszystkim analiza budżetów i wydatkowania środków, arkusze organizacyjne (szkoły i przedszkola), a aktualnie procedury związane z przypadkami epidemii. Większą abstrakcyjnością planowania mogą wykazać się z kolei Miejska Biblioteka Publiczna, Muzeum Historyczne czy Miejski Dom Kultury. Dlatego też na 16 respondentów (kierownictwo jednostek podległych), 15 osób odpowiedziało, że strategie są realizowane w sposób prawidłowy i właściwy, wystawiając maksymalną ocenę 5, z kolei tylko jedna osoba wystawiła ocenę 4⁸.

W kontekście zdiagnozowanych problemów konieczne będą działania dodatkowe:

- Opracowanie zasad planowania strategicznego, w oparciu o sformalizowaną analizę ryzyka, a także partycypację społeczną. Im szersze opracowanie, zwiększona analiza i udział czynnika społecznego, tym mniejsze ryzyko lobby politycznego.
- Opracowanie przez jednostki nie posiadające opracowanych strategii, wieloletniej wizji funkcjonowania danej jednostki (Miejski Dom Kultury, Ośrodek Sportu i Rekreacji, Muzeum Historyczne w Przasnyszu) celem podniesienia jakości świadczonych usług, monitorowania tych usług i ich egzekwowanie.
- Uwzględnianie w zarządzeniach zasady „obowiązku planowania w kontekście istniejących strategii i założeń”.
- Protokołowanie i formalizowanie spotkań objętych planowaniem strategicznym, co pozwoli na jawny proces planowania.
- Konieczność większego zaangażowania w proces planowania strategicznego publicznych przedszkoli i żłobka.

Zarządzanie strategiczne, a zarządzanie kryzysowe

Miasto Przasnysz realizuje obowiązki przewidziane m.in. ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. W JST została powołana osoba odpowiedzialna za ten obszar. Miasto dysponuje systemem alarmowym, a także systemem powiadamiania SMS mieszkańców o ewentualnych zagrożeniach. Z uwagi na ogłoszony stan epidemii zarządzanie kryzysowe w tym czasie pełni istotną rolę. Samorząd ma opracowane wewnętrzne procedury odnośnie zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, ale należy wskazać, że zasady te mają charakter ogólny i w zasadzie mogłyby być wykorzystane przez każdą JST. Nie uwzględniają one specyfiki Przasnysza. Miasto (Urząd Miasta) nie ma opracowanej formalnej strategii zarządzania kryzysowego w razie epidemii. Niemniej podjęto działania niezbędne i konieczne tj. zakupiono i zaopatrzone jednostki organizacyjne w maseczki, płyny dezynfekcyjne, zakupiono dozowniki, automatyczne, bezdotykowe urządzenie dezynfekcyjne z przeznaczeniem przede wszystkim dla osób z niepełnosprawnościami, oczyszczono

⁸ Kwestionariusz diagnostyczny UM.

i zdezynfekowano Rynek, prowadzona jest dezynfekcja placów zabaw. Jednostki oświatowe opracowały wewnętrzne plany działań w sytuacji zagrożenia epidemią. Zarówno przepisy prawa, jak również wewnętrzne dokumenty nie określają sytuacji, gdy znaczna część nauczycieli przejdzie na kwarantannę. Jeszcze rok temu rozmowy o takiej strategii byłyby abstrakcyjne, aktualnie jest to problem bardzo realny, a powszechnie obowiązujące przepisy nie zawierają w swej treści rozwiązań takich sytuacji co jeszcze bardziej komplikuje sytuację.

Należy opracować strategię zarządzania kryzysowego Miasta Przasnysz, na wypadek epidemii i innych sytuacji kryzysowych, uwzględniającą specyfikę Miasta. Strategia powinna być opracowana w uzgodnieniu z właściwymi służbami i administracją rządową.

Dokumenty strategiczne nie podlegają systematycznym przeglądom i nie są aktualizowane w stosunku do potrzeb. Przykładem takim będzie Strategia Rozwoju Miasta na lata 2016 – 2020 r., gdzie w rozmowach indywidualnych pracownicy wprost wskazali, że dokument ten jest dokumentem zdezaktualizowanym i nie uwzględniającym aktualnych potrzeb samorządu. Strategie rozwoju lokalnego oraz strategię sektorowe/funkcjonalne nie zawierają zadań z określonym budżetem, czasem realizacji i priorytetem. Dotychczas funkcjonujące strategię mają charakter bardzo ogólny, bez zarysowanego widocznego planu operacyjnego. Powyższe skutkuje tym, że kierownictwo nie widzi w tych opracowaniach, dokumentów istotnych i niezbędnych dla funkcjonowania JST. Co prawda dokumentem strategicznym jest tzw. Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta, niemniej jej opracowanie wynika wyłącznie z przepisów prawa. Informacją pozytywną, wynikającą z badań jest to, że dokumenty strategiczne, co do zasady są opracowywane przy udziale zróżnicowanej grupy interesariuszy (źródło: wyniki badań z arkusza diagnostycznego, gdzie w taki sposób odpowiedziało 6 na 10 kierowników Urzędu Miasta). Zauważono przy tym jednak, że konsultacje dokumentów odbywają się wyłącznie dlatego, że taki jest wymóg prawny. Przykładem są konsultacje odnośnie programu ochrony zwierząt czy programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zadania te realizowane są prawidłowo.

Konieczny jest zatem:

- Przegląd dokumentów strategicznych Przasnysza pod kątem zgodności tych dokumentów ze strategiami ponadlokalnymi i w kontekście zgodności z PRL i PRI,
- Upowszechnianie, planowanie i uwzględnianie przy planowaniu strategicznym dokumentów strategicznych „wyższego rzędu”.

Konsultacje społeczne, a zarządzanie strategiczne

W kontekście zarządzania strategicznego i konsultacji tych dokumentów, trzeba wskazać, że w JST funkcjonuje uchwała Nr V/28/2015 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Przasnysza. Uchwała wskazuje, że konsultacje społeczne z mieszkańcami Przasnysza organizuje się w przypadkach przewidzianych ustawami oraz w innych sprawach ważnych dla Miasta. Prowadzi się je „w szczególności” w sprawach; strategii rozwoju Miasta, programów związanych z realizacją zadań publicznych Miasta, programów branżowych w dziedzinach obejmujących zadania własne gminy, istotnych dla ogółu mieszkańców inwestycji infrastrukturalnych, budżetu partycypacyjnego. Problematyczne w tym przypadku wydaje się być sformułowanie „spraw ważnych dla Miasta”, albowiem każda sprawa może mieć charakter ważnej, ale też takiej mieć nie musi. Subiektywny i uznaniowy charakter takiej kwalifikacji, a także brak wiedzy podmiotów legitymowanych o treści takiej uchwały, skutkuje, że w praktyce nie jest ona wykorzystywana. Konsultacje, które występują, mają zatem charakter doraźny i wynikają z sytuacji społeczno – politycznej, niżeli planowania strategicznego. Konsultacje, o ile się odbywają, nie mają charakteru sformalizowanego tak jak to przewiduje obowiązująca uchwała Rady Miejskiej.

Zdarzają się także przypadki braku konsultacji aktów prawnych z grupą interesariuszy, do których dany akt jest kierowany. Dla przykładu uchwała w przedmiocie dotacji dla ogrodów działkowych, czy uchwała w sprawie dotacji na wymianę źródeł ciepła. Uchwały te kierowane były do skonkretyzowanych ściśle interesariuszy, niemniej nie uczestniczyli oni przy tworzeniu tych aktów prawnych. Stawiane tezy nie oznaczają jednak, że Miasto w ogóle nie konsultuje uchwał i decyzji, byłoby to założenie błędne. Uchwały odnoszące się do nazewnictwa ulic, planowania zagospodarowania zielenią Rynku Miejskiego są konsultowane. Podobnie w przypadku projektów wyżej wymienionych. Doświadczenia zdobyte przez samorząd podczas przygotowania PRL i PRI wskazują, że mieszkańcy chętnie udzielają informacji o problemach i potrzebach. Kluczowa jest jednak forma konsultacji. Samorząd powinien prowadzić konsultacje formalne, ale w większym stopniu organizować różnego rodzaju spotkania bezpośrednie z grupami interesariuszy, których dotyczy dana tematyka. Procedury konsultacyjne określone uchwałą Nr V/28/2015 nie stanowią obligatoryjnych, przewidzianych prawem, gdyż przepisy powszechnie obowiązujące, zawierają odrębną podstawę prawną do przeprowadzenia konsultacji. Procedury tzw. „miejskie” mają charakter fakultatywny, stąd też w praktyce niechętnie się do nich sięga. Opracowana procedura może być zastosowana zarówno do konsultacji wymaganych przez prawo, jak i do konsultacji fakultatywnych, w sprawach strategicznych dla Miasta Przasnysz.

JST celem poprawy tego obszaru powinien:

- Zaktualizować Uchwałę Nr V/28/2015 r. także w kontekście konsultacji zdalnej za pośrednictwem urzędów komunikowania na odległość (ankiety internetowe lub za pośrednictwem skrzynki elektronicznej),
- Upowszechnić ideę konsultacji społecznych, a także inicjatyw z tym związanych, aby bardziej zaangażować społeczeństwo w ten proces,
- Dokumentować wyniki konsultacji w formie raportów, które będą stanowiły istotny dokument przy planowaniu strategicznym. Dokument powinien mieć charakter jawny i być opublikowany.

Cele i założenia zarządzania strategicznego

Na potrzeby niniejszego opracowania w poniższej tabeli dokonano szczegółowych wskazań, stanowiących niejako podsumowanie szerszej diagnozy zawartej w treści niniejszego rozdziału. Tabela stanowi opracowanie własne.

Tabela 2 Cele i założenia zarządzania strategicznego

Lp.	Cel	Wniosek	Założenie	Monitoring
1.	Zamierzeniem jest osiągnięcie spójnej, realnej i rzeczywistej Strategii Rozwoju Miasta. Dokument ten ma stanowić podstawę do zmiany jakościowej, nie zaś służyć wyłącznie pobudkom merkantylnym. Zarządzanie strategiczne powinno zawierać wizję i jasno postawione cele.	Dokument ma charakter ogólny o niskiej randze. Nie jest wykorzystywany przy podejmowanych decyzjach. Dokumenty strategiczne Miasta tworzone były dotychczas „dla wniosku o dofinansowanie”, nie zaś w celu rzeczywistego rozwoju Miasta Przasnysz. Zdarza się, że część pozostałych dokumentów strategicznych sporządzana jest, aby spełnić wymogi prawne, nie zaś w celach rozwojowych, stąd ich jakość jest bardzo zróżnicowana. Kierownictwo nie nadaje właściwej rangi dokumentom strategicznym,	Konieczna jest zmiana podejścia najwyższego kierownictwa do tego typu dokumentów, nadanie im właściwej dla nich rangi, promowanie, a także włączanie w proces planowania i podejmowania decyzji. Postanowienia dokumentów strategicznych winny znaleźć odzwierciedlenie w podejmowanych decyzjach. Pracownicy winni zapoznać się z nowym dokumentem zarówno PRI, jak i PRL, z	Egzekwowanie wymogu koherentności ze strategią Miasta Przasnysza, weryfikacja podejmowanych decyzji w kontekście obowiązujących strategii lobby kierownictwa w zakresie nawiązywania do strategii, promowanie wewnętrzne dokumentów. Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za realizację wdrożenia PRL i PRI, a także kontrola

		stąd też podwładni dokumenty te marginalizują. Znaczna część pracowników w ogóle nie zna ich treści, a zatem w praktyce nie kieruje się taką strategią.	kolei kierownictwo winno dokumenty te promować, monitorować i wdrażać w życie.	wdrożenia tych zadań i egzekwowanie braku realizacji tych zamierzeń.
2.	Strategiczne decyzje są podejmowane w oparciu o analizę ryzyka i ekonomikę budżetową. Przed podjęciem decyzji przeprowadzane są konsultacje z kierownictwem niższego szczebla i pracownikami merytorycznymi, przy współudziale Skarbnika. Decyzje aktualnie nie są podejmowane centralnie, w oparciu o niezrozumiałe przesłanki, a są argumentowane i jasno prezentowane.	Decyzje są podejmowane w oparciu o bardzo ogólną analizę ryzyka. Nie ma przewidzianej procedury dokumentowania zarządzania projektami zgodnie z jedną ze sformalizowanych metodyk w tym zakresie (np. PRINCE 2) lub własną wewnętrzną. Spotkania konsultacyjne odbywają się w ścisłym gronie, nie są przeważnie protokołowane ani nie są wyznaczane terminy, założenia, cele, wizje i wnioski. Nie określa się przy tym właściwego dla nich monitoringu i egzekwowania. Wobec czego w praktyce dochodzi do częstych zmian koncepcji, a także braku konsekwentności, w działaniu. Brak spójnej długotrwałej wizji, a działania podejmowane są doraźnie, niekiedy w oparciu o polityczne i społeczne lobby.	Oczekuje się profesjonalizacji świadczonych usług. Wymaga się określenia spójnej wizji i postawienia przez kierownictwo jasnych celów, w oparciu o szczegółowo przedstawioną analizę ryzyka. Zaleca się wprowadzenia procedur zarządzania projektami, wyznaczania terminów realizacji poszczególnych działań, większą kontrolę i monitoring, a także protokołowanie istotnych spotkań, z których wynikają przesłanki podejmowanych przez kierownictwo decyzji. Do rozmów należy włączyć szerszą grupę pracowników merytorycznych.	Opracowanie metodyk zarządzania projektami strategicznymi, Protokołowanie spotkań kluczowymi interesariuszami, szczegółowa analiza ryzyka decyzji strategicznych w oparciu o dane ilościowe i jakościowe. Silniejsze egzekwowanie przez kierownictwo realizacji zleconych/delegowanych zadań.
3.	Konsultacje społeczne odbywają się w oparciu o jasne procedury.	Konsultacje społeczne oparte są o jasne i sformalizowane procedury, jednakże strategiczne decyzje przeważnie nie są konsultowane z zainteresowanymi interesariuszami.	Decyzje strategiczne winny być konsultowane z szeroką grupą interesariuszy.	Kierownictwo będzie zmierzać do podejmowania konsultacji społecznych przy planach strategicznych dla Miasta.
4.	Jednostki podległe dysponują dokumentami strategicznymi odnoszącymi się do zamierzeń w zakresie ich rozwoju.	Jedyną jednostką, która dysponuje takim dokumentem jest Miejska Biblioteka Publiczna w Przasnyszu. Pozostałe jednostki nie dysponują takimi dokumentami.	Jednostki podległe, winny opracować dokumenty strategiczne, przedstawić wizję rozwoju, koncepcje i pomysły na podnoszenie jakości świadczonych usług.	Jednostki podległe opracują dokumenty strategiczne z wizją, celami i ich monitoringiem, do II kwartału 2021 r.

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie przeprowadzonej diagnozy – jak wyżej w treści dokumentu

Niniejsze założenia wskazują na konieczność szczegółowej analizy ryzyka podejmowanych działań strategicznych. Analiza ryzyka powinna przybrać formułę sformalizowaną z zaprezentowanymi wnioskami. Jest to niezbędnie nie tylko w celu właściwego monitorowania zadań, ale również w celu przypisania odpowiedzialności, za ewentualne błędne decyzje. Proponuje się przy tym wprowadzić protokołowane interdyscyplinarne spotkania kierownictwa, z których winien wynikać cel, założenie, wykonanie i monitoring. Od kierownictwa należy wymagać kontroli tych zadań, w kontekście zaplanowanej i zaprotokołowanej strategii.

Dokumenty strategiczne należy zaktualizować, nie później niż do II kwartału 2021 r. Należy je dostosować do aktualnych realiów technicznych. Dokumenty te winny stanowić swoistą „konstytucję” decyzyjną w kontekście planowanych zamierzeń JST. Decyzje winny być podejmowane nie w oparciu o lobby polityczne, ale o spójną i zróżnicowaną ekonomikę opłacalności danych zamierzeń. Kierownictwo winno nadać tym dokumentom wysoką rangę, promować je, a także wdrażać w procesach planowania strategicznego.

Należy przeprowadzić wśród pracowników szkolenia z zakresu zarządzania ryzykiem, zorganizować cykliczne badania jakości życia w mieście, a ich wyniki winny być wykorzystywane w celu aktualizacji strategii i planów operacyjnych oraz komunikowania z mieszkańcami, klientami i pracownikami JST. Zaleca się także wprowadzenie systematycznych porównań rozwiązań organizacyjnych i efektów działalności do osiągnięć innych jednostek samorządu terytorialnego, wykorzystując w tym celu m.in. następujące metody: PRI, CAF, EFOM, wprowadzić analizę ryzyka. Te działania winny być wykonane do końca I kwartału 2021 r.

Duży wpływ na planowanie strategiczne ma filozofia zarządzania. W sytuacji, gdy filozofia ta jest ułożona, koherentna z dokumentacją strategiczną, to wówczas inne będzie podejście do danej inwestycji określonych grup interesariuszy. Kierownictwo winno dążyć do osiągnięcia takich właśnie celów. Planowanie strategiczne winno stanowić proces celów organizacji, ustalania jej polityk i programów potrzebnych do realizacji zadań. Strategiczne planowanie powinno być sformalizowanym procesem długofalowego planowania stosowanego do określenia i realizacji celów organizacji. Wyłącznie takie działania pozwolą na osiągnięcie lepszych efektów w planowaniu strategicznym JST.

Międzygminna strategia gmin powiatu przasnyskiego

Znaczna część pojawiających się wyzwań i problemów ma charakter ponadlokalny. Występują takie obszary, które są wspólne wszystkim samorządom jak odpady komunalne, oświata, rozwój gospodarczy, rozwój, turystyka, komunikacja i transport. Przykładem takiego elementu strategii może być np. międzygminna turystyczna trasa rowerowa, czy też ścieżka edukacyjna, promowanie i edukowanie o środowisku, selektywnej zbiórce odpadów, opracowanie wspólnych programów, wymiana informacji, doświadczeń, gromadzenie tych informacji i ich wykorzystywanie w celach lepszego rozwoju. Dobrą praktyką są porozumienia międzygminne, które pozwolą na kształtowanie polityki zmian jakościowych na danym obszarze. Jak już wspomniano Miasto Przasnysz było członkiem stowarzyszeń samorządowych tj. Królewiecki Obszar Funkcjonalny – Porozumienie Przasnyskie czy też Między Gminny Związek Regionu Ciechanowskiego, niestety projekty te zakończyły się niepowodzeniem. W związku z tym zasadnym działaniem jest:

- Opracowanie z samorządami powiatu przasnyskiego wspólnej strategii w obszarze odpadów komunalnych, oświaty, rozwoju gospodarczego, turystyki, komunikacji i transportu.

Zespół, a zarządzanie strategiczne

Strategia będzie właściwie realizowana wyłącznie wtedy, gdy odpowiedzialność za realizację zadań i celów została delegowana do poziomu zapewniającego ich skuteczną i efektywną realizację. Delegowanie możemy zdefiniować jako przydzielenie innej osobie formalnej władzy i odpowiedzialności za wykonanie określonych czynności. Delegowanie przez przełożonych władzy na rzecz podwładnych z oczywistych względów konieczne jest dla sprawnego funkcjonowania każdej organizacji, gdyż żaden przełożony nie jest w stanie osobiście wykonać lub w pełni nadzorować wszystkich jej zadań.

Chociaż delegowanie stanowi przeniesienie władzy legalnej, wiąże się także z innymi podstawami władzy. Gdy nadaje się jej autorytet formalny, towarzyszy temu w jakimś zakresie prawo nagradzania i karania. Pośrednio można także delegować władzę ekspercką, w takim stopniu, w jakim zdobywa się umiejętności niezbędne do wykonywania tego zadania. Zakres delegowania władzy przez kierowników zależy od kultury organizacji, konkretnej sytuacji oraz związków między ludźmi, ich osobowości i uzdolnień. Występuje wiele czynników sanacyjnych, które kierownik musi uwzględnić przy podejmowaniu decyzji, co i ile delegować. Istnieją też jednak pewne podstawowe wskazówki, które należy brać pod uwagę w większości sytuacji.

Obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność. Każde stanowisko powinno mieć określone zadania i odpowiedzialność za ich realizację. Aby organizacja wykorzystywała sprawnie swoje zasoby, obowiązek wykonania określonych zadań powinien być nałożony na najniższy szczebel w organizacji, na którym istnieją dostateczne umiejętności i który dysponuje wystarczającą informacją, aby je wykonać w kompetentny sposób. Na przykład byłoby stratą czasu, aby naczelnik np. sprawdzał osobiście karty zegarowe pracowników niższych szczebli. Czas naczelnika/kierownika, winien być przeznaczony na kierowanie realizacją ogólnych celów organizacji, a wymienione zadanie może być najsprawniej wykonywane przez niższy dozór⁹.

Regułą równoległą jest to, aby poszczególne osoby w organizacji mogły skutecznie wykonywać przydzielone im zadania, muszą uzyskać odpowiednie do tego uprawnienia. Niezbędnym elementem delegowania jest odpowiedzialność za wyniki. Przyjmując obowiązki i uprawnienia poszczególne osoby w organizacji godzą się również na to, że będzie im się przypisywać zasługę lub winę za sposób wykonywania zadań. Dla kierowników jest to istotne, ponieważ ponoszą oni odpowiedzialność za własną działalność jak i za działalność podwładnych.

■ Zasada szczeblowości

Aby delegacja uprawnień była skuteczna, członkowie organizacji muszą znać swoją pozycję w linii podporządkowania. Bez tego nie mogą oni podjąć ani delegować obowiązków z dostateczną pewnością. Należy unikać tzw. luk, gdyż w przeciwnym razie prawdopodobnie zadania nie przydzielone nie zostaną wykonane – albo też ci, którzy je dobrowolnie wykonają, będą mieli za złe dodatkowe obciążenie. Dla przykładu nie powinniśmy zakładać, że naczelnik, który nie ma pewnych działań w zakresie czynności będzie zajmował się dodatkowymi zadaniami, nawet pokrewnie powiązanymi zakresem kierowanego przez niego wydziału. Z kolei zlecenie takich zadań będzie wiązało się z negatywną oceną takiej sytuacji w kontekście dodatkowego obciążenia.

Z rozmów przeprowadzonych z pracownikami przez Zastępcę Burmistrza, wynika, że delegacja zadań nie funkcjonuje w sposób prawidłowy i właściwy dla tego typu organizacji. Zauważono poniższe problemy:

- Zwiększona liczba zadań dla samorządu spowodowała nieaktualność zakresu działalności poszczególnych wydziałów i referatów. Skutkuje to dodatkowym obciążeniem poszczególnych osób, a w rezultacie brakiem możliwości właściwego monitoringu takich zadań i przypisania ewentualnie odpowiedzialności za wynik ich realizacji. Tym samym nie zostaje spełniona zasada odpowiedzialności, obowiązków i uprawnień,
- Zakresy czynności niektórych pracowników faktycznie nie odpowiadają zadaniom przez nich wykonywanym, co znacząco wpływa na uporządkowanie i jakość realizacji tych obowiązków.
- Zbyt duże obciążenie zadaniami niektórych Naczelników/Kierowników z uwagi na brak przez nich dalszej delegacji zadań narusza zasadę szczeblowości,
- Migracja pracowników zarówno zewnątrzna jak i wewnątrzna, a tym samym ich „przebranżowienie” kompetencyjne.

⁹ J. Stoner, Ch. Wankel, „Kierowanie”, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011

Działalność poszczególnych komórek jest bardzo rozproszona. Przykładowo za proces inwestycyjny co do zasady odpowiada wydział Inwestycji Miejskich, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych, z kolei za komunalny i środowiskowy proces inwestycyjny odpowiada także Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Przykładowo, instalacja paneli fotowoltaicznych, to inwestycja z zakresu dwóch, a nawet trzech komórek organizacyjnych.

Brak sformalizowanych zasad współpracy międzywydziałowej, brak określonych zasad monitoringu, brak wyznaczenia lidera projektu i jasnych kryteriów kontroli tych zadań powoduje naruszenie podstawowych zasad delegacji zadań, wszak rozmycie uprawnień i obowiązków może skutkować ograniczeniem realizacji zleconego zadania. Należy ten aspekt zdecydowanie uporządkować, sformalizować i monitorować (o tym problemie szerzej w dalszej części opracowania).

Zarządzanie strategiczne warunkowane jest zmieniającym się otoczeniem i zmieniającymi się przepisami prawa. Zwiększona liczba zadań JST wymusza modyfikację organizacyjną. Takim przykładem będzie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co przedłożyło się na utworzenie w strukturze organizacyjnej Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, specjalistycznego referatu dedykowanego wyłącznie tym zadaniom (o potrzebie zmian organizacyjnych w kontekście komórek organizacyjnych w dalszej części PRI). Podobnie z utworzeniem stanowisk specjalistycznych, co w ostatnim czasie zauważa się coraz częściej w jednostkach samorządowych. Prowadzone inwestycje czy też zamierzenia inwestycyjne, aktualnie nie do końca mogą odpowiadać zakresom czynności poszczególnych wydziałów, co może skutkować uznaniem dodatkowym obciążeniem pracowników i trudną w monitorowaniu delegacją zadań. Rozproszenie to jest widoczne m.in. przy budowie tężni solankowej, instalacji monitoringu miejskiego czy wreszcie utrzymaniu urządzeń rekreacji.

Istotna jest współpraca międzywydziałowa. W złożonych sprawach konieczne jest wręcz sformalizowanie tej współpracy, co sygnalizowano wyżej. Istotne są tu umiejętności personalne i komunikacyjne pracowników. W strukturze „szczeblowości”, a także „odrębności organizacyjnej”, pojawia się bowiem problem tożsamości zadaniowo – organizacyjnej, co może skutkować nieformalną wzajemną konkurencją i różnorodnością interesów. Istotne w tym przypadku są działania integracyjne, a także umiejętności personalne i komunikacyjne pracowników. Dobrym przykładem współpracy jest Wydział GGNPP i GKOS w zakresie realizacji dodatkowych nasadzeń w Rynku Miejskim, czy uprzątnięcie tzw. kontenerów na odzież. Są to jednak działania doraźne, nieskomplikowane, nie wymagające sformalizowania.

Dla kierownictwa istotne winno być właściwe porozumiewanie się i współpraca międzywydziałowa. O ile problemy takie pojawiają się w zasadzie w każdym samorządzie, to tę sferę współpracy należałoby wzmocnić. Należy sformalizować zasady współrealizacji zadań międzywydziałowych, podejmować działania na rzecz integracji międzywydziałowej, promować takie zachowania, wprowadzić system motywacji uzależniony od efektów współpracy, a wziąć pod uwagę konieczność zlecenia szkoleń podmiotom zewnętrznym w tym zakresie.

Współpraca międzywydziałowa, a zarządzanie strategiczne

Istotnym czynnikiem dla prawidłowej realizacji zadań, jest prawidłowa współpraca między komórkami organizacyjnymi. Niekiedy zauważalna jest konkurencyjność, a także poczucie odrębności strukturalnej jako odrębnego organizmu od pozostałych funkcjonujących komórek organizacyjnych. Takie podejście skutkuje realizacją własnych, niekoniecznie koherentnych strategicznie polityk. W związku z opracowaniem PRI, przeprowadzono badanie wśród pracowników w zakresie oceny

współpracy z poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, w kontekście działań o charakterze strategicznym.

W ramach przeprowadzonych badań wśród pracowników Urzędu Miasta, wynika, że współpraca między wydziałami układa się w sposób prawidłowy, zdarzają się pojedyncze negatywne oceny współpracy z Wydziałem Inwestycji Miejskich Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych oraz Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Poniżej opracowano tabelę, do której przeniesiono wyniki z przeprowadzonych ankiet wśród pracowników Urzędu Miasta w Przasnyszu.

Tabela 3 Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród pracowników Urzędu Miasta

	Bardzo dobrze	Dobrze	Źle	Bardzo źle	Nie mam zdania/ Nie współpracuję
GGNPP	10	30	0	0	1
GKOŚ	11	21	5	3	2
IMR	8	29	0	0	3
Finanse, Podatki Oświata	8	30	3	0	1
USC	16	26	0	0	0
Promocja	12	25	0	0	4
Samodzielne stanowiska	11	23	3	0	4

Źródło: Opracowanie własne

Delegacja uprawnień, a zarządzanie strategiczne

W przeprowadzonym badaniu za pomocą „Arkusza diagnostycznego” wśród kierownictwa Urzędu Miasta wynika, że odpowiedzialność za realizację zadań i celów została delegowana do poziomu zapewniającego ich skuteczną i efektywną realizację. 4 osoby odpowiedziały, że „raczej tak”, z kolei 1 osoba wskazała odpowiedziała, że zdecydowanie tak, 1 – osoba odpowiedziała, że „co do zasady tak, ale brak jest delegacji zadań na kierowników niższego szczebla, 1 – osoba wskazała, że „brak jest jednoznacznego wskazania osób odpowiedzialnych za realizację zadań delegowanych”, 2 – osoby nie mają wiedzy w tym przedmiocie. Jak już wspomniano, delegacja określonych zadań wynika z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta, nadanym zarządzeniem Burmistrza, a także z zakresu czynności poszczególnych pracowników.

Zarysowuje się przy tym dodatkowy problem. Część zadań, a mianowicie zadań tzw. wypadkowych i dodatkowych, zlecała jest bezpośrednio przez kierownictwo najwyższego szczebla. Zadania te wynikają przeważnie z bezpośrednich wizyt interesariuszy lub też innych czynników. Zadanie te choć nie są skomplikowane i nie wymagają wiadomości specjalnych, to też dla kierownictwa szczebla najwyższego mają charakter istotny, bowiem dotyczą spraw społecznych, doniosłych i atrakcyjnych politycznie. Z kolei dla kierownictwa niższej rangi zadanie te niekiedy oceniane są trywialnie, a nawet negatywnie. Wynika to z różnic kompetencyjnych, a także obciążenia zadaniami bieżącymi i charakteru pracy. W konsekwencji zadania te nie rzadko nie są delegowane na pracowników niższego szczebla, a nawet odkładane w czasie.

Problem delegacji należy szerzej przeanalizować, w oparciu o naukę zarządzania. Jak podnosi się w nauce przedmiotu, wielu kierowników niechętnie deleguje uprawnienia, a wielu pracowników niechętnie je przyjmuje. Obie te przeszkody stoją na drodze skutecznej delegacji. Istnieje kilka powodów, wysuwanych przez kierowników dla wyjaśnienia, dlaczego unikają delegowania: „sam mogę to zrobić lepiej”, „moi podwładni po prostu nie są dość kompetentni”, „zajmuje mi za dużo czasu wyjaśnianie, o co mi chodzi”. Powody te są często wymówkami stosowanymi przez kierowników dla ukrycia rzeczywistych przyczyn unikania delegowania. Ważną przyczyną niechęci do delegowania jest brak poczucia bezpieczeństwa. Kierownicy są odpowiedzialni za działania ich

podwładnych, a to może często powodować ich niechęć do „podejmowania ryzyka” i delegowania zadań. Albo kierownik może odczuwać utratę władzy, jeśli podwładny wywiązuje się zbyt dobrze.

Dodatkowym powodem niechęci do delegowania może być brak uzdolnień kierownika. Niektórzy kierownicy są po prostu zbyt niezorganizowani lub nieelastyczni, co uniemożliwia im zaplanowanie, jakie zadania należy delegować i komu, lub ustanowienie systemu kontrolnego uniemożliwiającego śledzenia działalności podwładnych. Trzecim ważnym powodem unikania delegowania jest brak zaufania do podwładnych. Na krótką metę może to być uzasadnione, zwłaszcza jeśli podwładnym brakuje wiedzy i umiejętności. W dłuższym okresie nie ma żadnego usprawiedliwienia, zwłaszcza gdy zaniechało się szkolenia podwładnych.

Niechęć do przyjmowania delegacji. Przeszkodą w przyjmowaniu delegacji może być brak poczucia bezpieczeństwa. Niektórzy podwładni pragną uniknąć odpowiedzialności i ryzyka, wolą więc, by przełożeni podejmowali wszystkie decyzje. Podobnie podwładni, obawiający się krytyki lub zwolnienia za błędy, niechętnie przyjmują delegacje. Innym częstym powodem niechęci do nakładania na siebie dodatkowych obowiązków jest brak dostatecznych zachęt. Przyjmowanie delegacji często oznacza, że trzeba będzie ciężiej pracować w warunkach większego napięcia. Bez odpowiedniego wynagrodzenia podwładni mogą być temu niechętni.

Przedkładając powyższe na funkcjonowanie Urzędu Miasta, rzeczywiście da się zauważyć proces ograniczania delegacji. Widoczne jest też niebezpieczne działanie „w drugą stronę” tj. przejmowanie na siebie obowiązków przez kierownictwo centralne od kierownictwa niższego szczebla. Nie wynika to zawsze z woli i działań kierownictwa średniego szczebla, ale z nieuzasadnionej woli kierownictwa centralnego. W ten sposób dochodzi do zaburzenia zasady decentralizacji, a także odejmowania zadań przypisanych do poszczególnych pracowników. Skutkuje to poniekąd stworzeniem niebezpiecznego obyczaju wśród pracowników, a w konsekwencji sposobu na unikanie odpowiedzialności za realizowane zadanie. W żartobliwym artykule William Oncken Jr i Donald L. Wass opisali, jak sprytnie niektórzy pracownicy delegują uprawnienia „w górę” do swoich szefów lub poziomo do swoich kolegów, przez zdawkowe ponoszenie odpowiedzialności za zadanie na szefa lub kolegów. Przenoszą tę odpowiedzialność na kierownictwo, prosząc o decyzję, opinie czy informacje, które sami powinni podejmować czy uzyskiwać. Następnie systematycznie sprawdzają, jakie postępy robi szef czy kolega w wykonywaniu „ich zadania”.

Zauważalnym problemem i krytykowanym przez zespół jest także „wyręczanie” przez Burmistrza zadań przypisanych Naczelnikom. Takie działanie uznawane jest jako odbieranie kompetencji i przypisywanie sobie zadań, które winny być przez nich realizowane. Chodzi tu oczywiście o sprawy bieżące, wynikające z zakresu czynności poszczególnych Wydziałów, bowiem sfera tzw. spraw strategicznych, o dużych skutkach ekonomicznych, winna być konsultowana z kierownictwem najwyższym. Na potrzeby niniejszego opracowania takie zachowanie określono „samo delegacją”.

Aby nie dopuścić do niewłaściwego delegowania w górę, kierownictwo powinno zapewnić, aby ich podwładni wykazywali i zachowali inicjatywę w rozwiązywaniu problemów. Można to uzyskać przez jasne i wyraźne określenie stopnia delegacji każdego zadania, przez koncentrację uwagi na tym, co podwładny zrobi w związku z problemem, przez wyznaczanie spotkań dla omówienia z podwładnymi postępu w ich pracach.

Komórki odpowiedzialne za proces planowania strategicznego

Z badań przeprowadzonych na podstawie arkusza diagnostycznego wśród kierownictwa Urzędu Miasta, a także z analizy dokumentacji wewnętrznej Urzędu, wynika, że pracownicy nie do końca

wiedzą, czy w strukturze organizacyjnej funkcjonuje stanowisko/komórka organizacyjna odpowiedzialna za proces planowania strategicznego.

Wyniki prowadzą do wniosku, że rola Wydziału Inwestycji, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych została w tym zakresie trochę zmarginalizowana. Pracownicy nie utożsamiają planowania strategicznego z tą komórką organizacyjną, a przenoszą ośrodek planowania w kompetencje kierownictwa centralnego. Owszem, decyzje strategiczne dla Miasta podejmowane są przez kierownictwo centralne, niemniej sam proces planowania jest w kompetencji skonkretyzowanej komórki organizacyjnej. Przy zadaniach strategicznych komórka ta winna pełnić rolę lidera, który będzie koordynował współpracę międzywydziałową przy planowaniu strategicznym. Wymaga się przy tym stworzenia formalnych narzędzi, aby komórka ta miała kompetencje koordynatora.

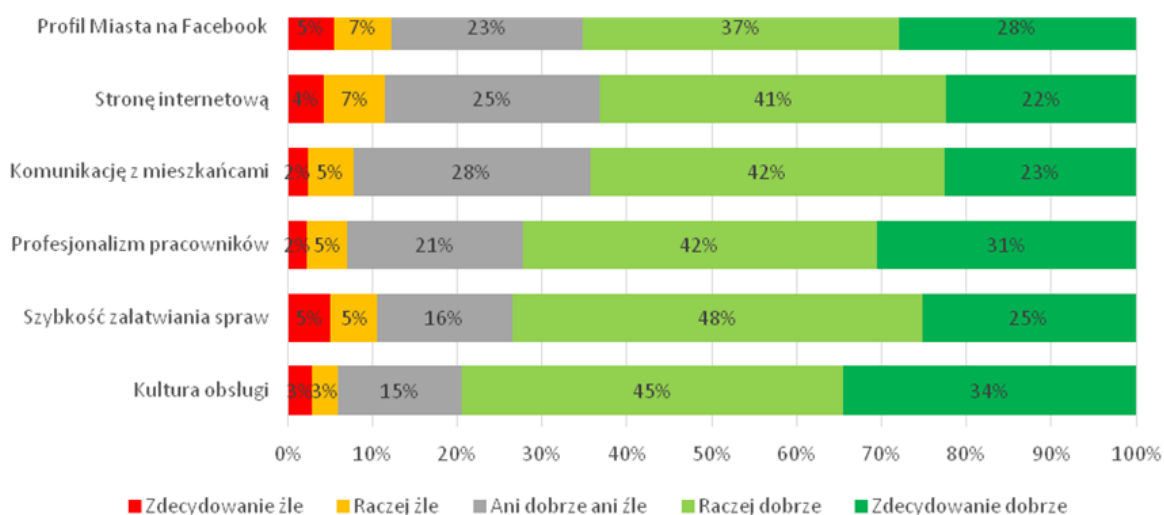
Podobnej oceny dokonano w przypadku zadanego pytanie czy „w strukturze organizacyjnej funkcjonuje stanowisko/komórka organizacyjna odpowiedzialna za monitorowanie postępu realizacji działań strategicznych oraz przekazywania wniosków z dokonanych analiz organowi wykonawczemu”. Kierownictwo wskazało 4 głosami, że takie stanowisko/komórka nie funkcjonuje, 2 osoby wskazały, że nie wiedzą, 2 osoby wskazały, że takie stanowisko funkcjonuje. Tylko jedna osoba wskazała na właściwy wydział. W Regulaminie organizacyjnym nie funkcjonuje stanowisko/komórka organizacyjna odpowiedzialna za gromadzenie i realizację danych strategicznych, aczkolwiek badani wskazali, że taka komórka istnieje. Zdecydowanym problemem jest brak zdefiniowania odpowiedzialności za ocenę ryzyka w procesie zarządzania strategicznego. W Urzędzie Miasta nie ma zdefiniowanej i wskazanej osoby/komórki odpowiedzialnej za monitorowanie ryzyka. Brak jest w regulacjach wewnętrznych takich odniesień. Należy takie zadanie przypisać do właściwej komórki organizacyjnej. Nie została także zdefiniowana wprost odpowiedzialność za realizację działań/projektów strategicznych. Część ankietowanych wskazała, że odpowiedzialność jest wyznaczona zakresem czynności pracowniczych. Odpowiedzialność aktualnie ma charakter rozproszony, nieformalny, nieprecyzyjny i niekonsekwentny. Brak takich regulacji i jasno sprecyzowanych zasad przedkłada się na ewentualną odpowiedzialność za niewłaściwe określenie ryzyka.

Nadzór nad dotychczasową strategią rozwoju lokalnego oraz nad strategiami sektorowymi/funkcjonalnymi nie został zdefiniowany należycie (źródło: badania za pośrednictwem arkusza diagnostycznego, gdzie 5 osób z kierownictwa uznało, że nadzór taki w ogóle nie został zdefiniowany, 1 osoba nie знаła odpowiedzi na pytanie, 1 osoba odpowiedziała, że nadzór ma Rada Miejska, z kolei 2 osoby wskazały, że nadzór został zdefiniowany). Z badania należy jednak wyciągnąć zupełnie inny wniosek, wszak nadzór został zdefiniowany, jednakże nie jest on w pełni wykonywany. Dokumenty strategiczne wskazują osoby odpowiedzialne za ich wykonanie, niemniej z uwagi na brak nadania wysokiego priorytetu tym dokumentom (o czym była mowa wyżej), nadzór ten nie tylko nie jest przestrzegany, ale jest rozproszony. Nadzór ten należy precyzyjnie zdefiniować, realizować, monitorować i egzekwować.

Ocena Urzędu Miasta w Przasnyszu

Właściwa współpraca i właściwe wykonywanie zadań wewnątrz, ma wpływ na ocenę Urzędu Miasta na zewnątrz. Ponad połowa ankietowanych, którzy udzielili odpowiedzi na pytanie o to czy załatwiali sprawnie sprawy w Urzędzie Miasta Przasnysz przyznało, że tak. Wszyscy badani, niezależnie od tego czy korzystali z urzędu czy też nie zostali zapytani o ocenę jego pracy. Odpowiedzi przedstawicieli obu grup nie różniły się istotnie statystycznie od siebie w żadnym aspekcie.

Wykres 4. Wyniki ankiety dla mieszkańców



Źródło: Ankieta dla mieszkańców miasta Przasnysz; n=293, n=304, n=336, n=314, n=313, n=318

Badani najlepiej oceniają te elementy, które są związane z bezpośrednią obsługą mieszkańców – profesjonalizm pracowników, szybkość załatwienia spraw i kulturę obsługi. Najwięcej negatywnych ocen z tych trzech aspektów otrzymała szybkość załatwienia spraw – 10% ankietowanych udzieliło takiej odpowiedzi. Nieco gorzej mieszkańcy oceniają profil Urzędu na Facebooku, stronę internetową i komunikację z mieszkańcami. Ważną informacją jest to, że w przypadku każdej kategorii, w ramach której mieszkańcy oceniali pracę Urzędu za każdym razem około 1/3 badanych nie miało zdania (dane pominięte na wykresie). Jeśli chodzi o obsługę bezpośrednią, to częściej były to osoby, które nie odwiedzały w ostatnim roku urzędu. Brak odpowiedzi dot. strony czy też profili na Facebook’u może oznaczać, że mieszkańcy z nich nie korzystają.

Kompetencje

Istotą przywództwa są kompetencje. Na rzeczone pojęcie składa się wiele czynników. W nauce wyróżnia się pięć podstaw władzy kierownika, a mianowicie; władza wynagradzania, władza wymuszania, władza z mocy prawa, władza odniesienia i władza ekspercka. Im większą liczbą źródeł władzy kierownik dysponuje, tym większe ma możliwości skutecznego przewodzenia. Na przykład powszechnym zjawiskiem w JST jest to, że kierownicy na tym samym szczeblu hierarchii organizacyjnej znacznie różnią się pod względem umiejętności wpływania na podwładnych, motywowania ich i kierowania ich pracą. I chociaż mają oni taką samą władzę, po prostu nie są równi z punktu widzenia sprawowania władzy, nagradzania, wymuszania, odniesienia czy eksperckiej.

W badaniu Kady kierowniczej za pomocą arkusza diagnostycznego, wskazano, że kadra kierownicza dobrze jest przygotowana do realizacji swoich obowiązków w procesie zarządzania strategicznego (5 osób), 2 osoby wskazały, że nie mają wiedzy w tym przedmiocie, 2 kolejne osoby wskazały, że kadra jest przygotowana, ale w minimalnym stopniu. W kwestionariuszu diagnostycznym przeprowadzonym wśród jednostek organizacyjnych Miasta Przasnysz, 16 ankietowanych wskazało, że kierownictwo zarządza, inicjuje i podejmuje działania z zakresu doskonalenia zarządzania gminą, zgodnie z przepisami prawa, podejmuje działania na rzecz zwiększenia zaangażowania pracowników w działalność gminy, prowadzony jest monitoring zamierzeń i działań. Wyniki wskazują, że 98 % kierownictwa oceniło dobrze swoją pracę i kompetencje. Inaczej kompetencje te oceniają jednak pracownicy. Wśród części pracowników istotnym czynnikiem mającym wpływ na autorytet przywódcy ma wiek, charakter wzajemnych relacji i dystans między pracodawcą, a podwładnym.

Należy poszukiwać konsensusu w zakresie tych poglądów, wzmocnić pozycję przywództwa, zbilansować dystans między pracownikami¹⁰.

Pojęcie kompetencji należy utożsamiać szeroko, niemniej kompetencje to także ocena przywództwa. Co do zasady z oceny badań wynika, że kadra zarządzająca jest przygotowana do realizacji swoich obowiązków w procesie zarządzania strategicznego. Niemniej należy zintensyfikować umiejętności miękkie, takie jak asertywność, wzajemna współpraca, właściwa organizacja czasu pracy i rozdzielania obowiązków. Ocena przywództwa w tym zakresie ma istotne znaczenie, bowiem właściwie realizowane przywództwo przedkłada się na realizację zadań przez podwładnych. Podczas spotkań z pracownikami w grupach roboczych podjęto próbę zdefiniowania „kompetencji”. Definicja przyjęta przez pracowników, przedstawiona jest na poniższym graficznym opracowaniu:



Źródło: Opracowanie własne, słowa kluczowe dla wyrazu „kompetencja” określone przez pracowników Urzędu Miasta, podczas spotkań roboczych

Wśród pracowników przeprowadzoną ankietę, w zakresie oceny kompetencji przywództwa. Zagadnienie to ma istotne i niebagatelne znaczenie, w kontekście zarządzania strategicznego, jest bowiem immanentnie powiązane z wdrażaniem tych strategii, oceną ich przez pracowników i utożsamianie się z założonymi celami.

Tabela 4 Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród pracowników - „przywództwo”

Czy jest Pani/Pan zadowolony z:	Bardzo niezadowolony	Niezadowolony	Ani zadowolony, ani niezadowolony	Zadowolony	Bardzo zadowolony
Sposobu sprawowania funkcji przywódczych (stylu przywództwa) przez najwyższe kierownictwo (Burmistrz, Zastępca)	3	7	17	15	1
Sposobu informowania pracowników o strategii, planach, celach organizacji przez najwyższe kierownictwo	4	7	15	16	0
Możliwość przekazywania swoich opinii i pomysłów do najwyższego kierownictwa	1	4	11	24	0
Realizacji przez najwyższe kierownictwo opinii i pomysłów zgłaszanych przez pracowników	2	6	19	13	0
Sposobu wyrażania uznania przez najwyższe kierownictwo	4	7	19	12	0
Stopnia w jakim najwyższe	3	6	20	12	2

¹⁰ Wywiady indywidualne z pracownikami UM

kierownictwo przestrzega zasad etycznych					
Sposobu sprawowania funkcji przywódczych (stylu przywództwa) przez Pani/Pana bezpośredniego przełożonego	3	10	15	13	2
Wsparcia lub bezpośredniej pomocy udzielanej przez bezpośredniego przełożonego w związku z wykonywaną pracą	2	7	16	15	2
Stopnia samodzielności na swoim stanowisku pracy	0	2	9	26	2

Źródło: Wyniki badań kwestionariusza diagnostycznego, w zakresie oceny przez pracowników przywództwa w Urzędzie Miasta

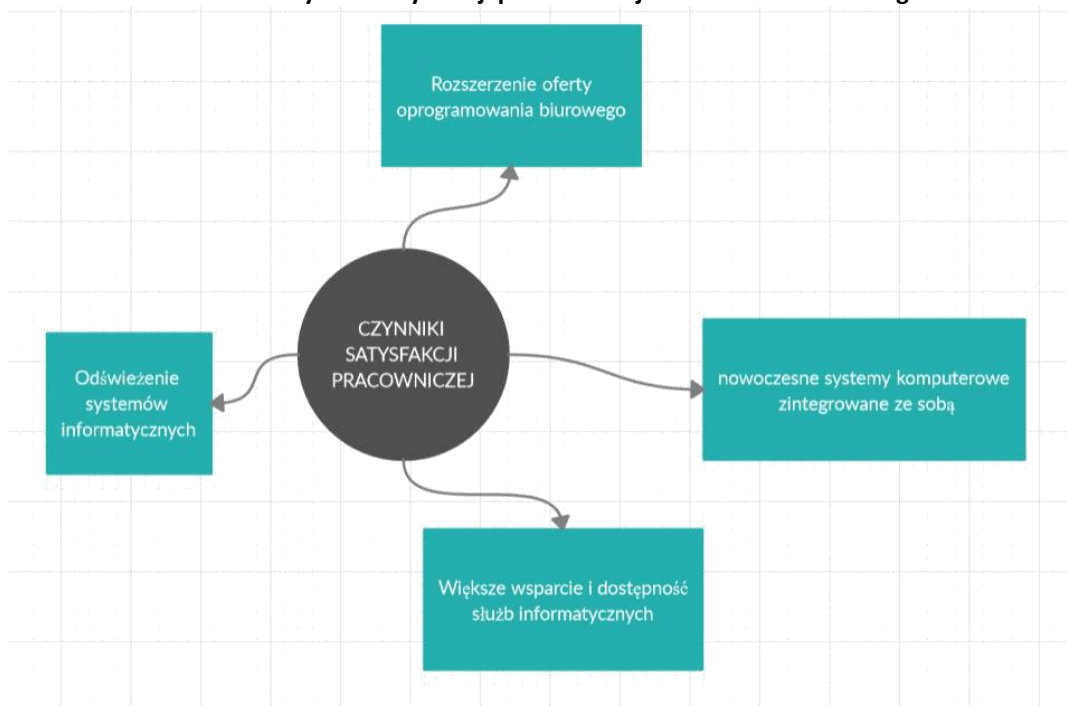
Z przeprowadzonego badania wśród pracowników wynika, że 7 osób jest niezadowolonych ze sprawowania funkcji przywódczych (Burmistrza, Zastępcy Burmistrza), co stanowi 16 % ankietowanych, podobnie w sytuacji sposobu informowania. Z kolei 23 % ankietowanych negatywnie oceniło sposób sprawowania funkcji przywódczych (stylu przywództwa) przez bezpośrednio przełożonego. Z rozmów z pracownikami wynika, że powodem negatywnej oceny może być wiek, a także m.in. zmniejszenie dystansu między kierownictwem, a podległymi pracownikami. Część kadry, szczególnie starszej przyzwyczajona była do innego charakteru przywództwa.

W Urzędzie – jak już wskazywano – nie ma osoby odpowiedzialnej za gromadzone dane, trudno zatem wskazać na kompetencje takich osób. Dane gromadzone wewnątrz Urzędu są zatem rozproszone pomiędzy wydziałami. Nie ma przypisanej jednostki do ich interpretacji. Brak jest też właściwych narzędzi do ich gromadzenia, monitorowania. Wydziały gromadzą jedynie te dane, których gromadzenie wynika z przepisów prawa i są konieczne lub przydatne dla realizowanych przezeń obowiązków. Co do interpretacji zebranych danych, konieczna jest współpraca międzywydziałowa z uwagi na ich interdyscyplinarność. Kierownicy projektów strategicznych mają przygotowanie metodyczne z zakresu zarządzania projektami. Niemniej niezbędne są dodatkowe szkolenia w tym zakresie. Jeden z ankietowanych wprost zwrócił uwagę na taką potrzebę.

Technologia

Już na wstępie należy zaznaczyć, że Miasto Przasnysz dysponuje bardzo ograniczonym oprogramowaniem informatycznym. Uniemożliwia to podejmowania pewnych działań o charakterze strategicznym. Przyczyny są tu dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, niektórzy dostawcy usług podejmują działania monopolistyczne, co uniemożliwia koordynację systemów, po drugie, oprogramowania opracowane są przez podmioty zewnętrzne, stąd też ich modyfikacja czy dostosowawczość jest wręcz wykluczona. Miasto korzysta z różnych oprogramowań poczynając od systemu oświatowego, odpadowego, podatkowego, prawnego, finansowego, po systemy zewnętrzne dotyczące działalności gospodarczej, pomocy publicznej itd. Z rozmów z pracownikami pojawia się dodatkowy problem, a mianowicie konieczność większej aktywności służb informatycznych. Wskazano, że występują problemy sprzętowe, które możliwe są do rozwiązania, nie wymagając przy tym wymiany sprzętu na nowy. Pracownicy wskazują jednak, że zgłaszane problemy nie spotykają się z odpowiednią i adekwatną reakcją.

Grafika 7. Czynniki satysfakcji pracowniczej w kontekście technologii



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie rozmów z pracownikami, ankiet, a także uwag wskazywanych podczas spotkań roboczych

W kontekście zarządzania strategicznego, przeprowadzono badanie za pomocą arkusza diagnostycznego w obszarze technologii. Analizowano zagadnienie gromadzenia i analizy danych historycznych oraz analizę trendów. Miasto nie dysponuje takim oprogramowaniem, które byłoby dedykowane w tym celu. Miasto nie posiada także oprogramowania, ułatwiającego nadzór nad postępem prac i monitorowania efektów wdrożenia projektów.

Na pytanie odnoszące się do udostępniania danych oraz wyników prac strategicznych, 6 osób z kierownictwa odpowiedziało, że w ogóle nie ma takiej platformy, 1 osoba odpowiedziała twierdząco, 2 osoby nie mają wiedzy w tym przedmiocie. Należy przy tym także zaznaczyć, że Miasto nie posiada dedykowanej platformy, służącej udostępnianiu takich danych. Proces zarządzania strategicznego jest doskonały, ale nie systemowo i cyklicznie. Informacje zwrotne są pozyskiwane od interesariuszy. Wymagane są w tym zakresie szkolenia celem aktualizacji wiedzy. Ankieterzy mają problem z odpowiedzią na powyższe pytanie. Pracownicy wskazali także na konieczność wdrożenia oprogramowania niezbędnego do planowania i zarządzania strategicznego. Samorząd nie dysponuje takim oprogramowaniem, w którym mogłyby być opracowywane projekty powiązane z obszarami i celami strategicznymi wraz z miernikami. Gromadzenie danych, opracowywanie analiz i wiązanie tych założeń ze strategiami jest niezbędne w procesie zarządzania i planowania strategicznego.

Przewidziane działania

Z przeprowadzonej diagnozy wynika konieczność podjęcia działań, które wymieniono niżej.

Działania wymagające nakładów finansowych

- Szkolenie dla kadry kierowniczej z zakresu planowania i zarządzania strategicznego. Szkolenie podniesie kompetencje kadry kierowniczej w zakresie planowania i zarządzania strategicznego,
- Szkolenie dla kadry kierowniczej z zakresu przywództwa „Budowanie Leadership’u”. Szkolenie podniesie kompetencje kadry kierowniczej z zakresu zarządzania personelem pracowniczym,

wzmocni autorytet kierownictwa, pozwoli na właściwą organizację, podejmowanie decyzji, analizę ryzyka i funkcjonowanie jednostki samorządowej,

- Zakup oprogramowania do planowania i zarządzania strategicznego. Oprogramowanie wspiera proces gromadzenia danych, a także monitoruje realizację przyjętych planów i strategii,
- Wymiana sieci elektrycznej i sieci LAN w Urzędzie Miasta.

Działania wymagające nakładów finansowych

- Zwiększenie dostępności i aktywności służb informatycznych. Pracownicy podnoszą, że konieczne jest lepsza koordynacja i większe wsparcie w tym zakresie. Opracowanie systemu wsparcia pracowników,
- Uzupelnienie luk kompetencyjnych poprzez przegląd zakresu czynności i regulaminu organizacyjnego, w kontekście planowania i zarządzania strategicznego – przypisanie odpowiedzialności kierownikom za realizację strategii,
- Należy zmodyfikować zakres przedmiotowy wydziałów: IMR, GKOŚ, GGNPP, bowiem zmieniające się otoczenie JST wymaga przypisania nowych kompetencji i uzupełnienie tych, które aktualnie są przypisane. Konieczne jest uporządkowanie zadań,
- Uporządkowanie zakresu czynności pracowników, gdyż nie wszystkie wykonywane przez nich zadania wynikają z takiego zakresu, w konsekwencji uniemożliwia to egzekwowania zleconych pracownikom zadań, w kontekście prawa pracy,
- Egzekwowanie od kierownictwa średniego szczebla upowszechnianie wizji i planów strategicznych Miasta, a także monitorowanie delegacji zadań z tym związanych,
- Należy opracować zasady współpracy między poszczególnymi wydziałami w kontekście gromadzenia i przekazywania danych strategicznych. Aktualnie nie jest to zdefiniowane, stąd też pojawiają się problemy z terminowością takich działań,
- Należy wzmocnić rolę Wydziału Inwestycji Miejskich, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych w zakresie planowania strategicznego, dotychczas zadanie to było marginalizowane,
- Delegacja zadań najwyższego kierownictwa, kierownictwu średniego szczebla winno mieć charakter dokumentowy tj. zawierać cel, termin realizacji takiego zadania, nawiązania do planów i strategii,
- Odstąpienie przez najwyższe kierownictwo od praktyki „samo delegacji” tj. przejmowania kompetencji kierownictwa średniego szczebla,
- Uzupelnienie kompetencji Wydziałowi IMR do monitorowania postępu realizacji zadań strategicznych, zbierania danych strategicznych, odpowiedzialności za ocenę ryzyka w procesie zarządzania strategicznego projektami,
- Zmiana podejścia JST do konsultacji społecznych i traktowanie ich nie jako „konieczność”, ale jako przydatne narzędzie do budowania społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanego,
- Opracowanie zarządzeniem Burmistrza procedur konsultacji projektów uchwał opracowywanych przez Burmistrza lub wnoszonych przez interesariuszy, włączenie czynnika społecznego w lokalny proces legislacyjny,
- Zapraszanie na sesję Zarządców Rad Osiedli, Przedstawicieli NGO, a także przedstawicieli innych instytucji publicznych (z uwagi na panującą aktualnie epidemię, w tymże okresie należy jednak ograniczyć obecność).
- Promowanie, upowszechnianie i egzekwowanie przez kierownictwo włączania w proces planowania strategicznego czynnika społecznego,
- Promowanie, konsultacje i sformalizowanie działalności Rady Dziedzictwa Narodowego (aktualnie działalność ta nie jest sformalizowana),
- Opracowanie rejestru organizacji, instytucji, organizacji, które powinny być włączane w proces planowania strategicznego,
- Protokołowanie i ankietowanie spotkań z organami konsultacyjnymi i gromadzenie danych odnośnie obszarów wymagających poprawy,

- Dokonać przeglądu i modyfikacji dokumentów strategicznych tj. zasady planowania przestrzennego, planowania budżetu i innych projektów, aby były one spójne z dokumentami strategicznymi Miasta Przasnysz,
- Ograniczyć wydatki inwestycyjne, które są popularne, ale nie są zgodne ze strategicznymi założeniami Miasta Przasnysz,
- Budowanie relacji między wydziałami i podnoszenie wśród nich rangi dokumentów strategicznych,
- Opracowanie planu wykorzystania nieruchomości miasta Przasnysz na lata 2021 – 2024 r., w którym określona będzie wizja ich zagospodarowania, spójna z przyjętymi strategiami,
- Opracowanie zarządzenia w przedmiocie opłat z tytułu krótkoterminowego zajęcia i wykorzystania nieruchomości stanowiących mienie Przasnysza,
- Prowadzić postępowania w przedmiocie trwałego zarządu nad obiektami użyteczności publicznej,
- Przygotowanie i poddanie pod obrady Rady Miejskiej uchwały w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Miasta Przasnysz na lata 2021 – 2024,
- Opracowanie zasad planowania strategicznego, w oparciu o sformalizowaną analizę ryzyka, a także partycypację społeczną. Im szersze opracowanie, zwiększona analiza i udział czynnika społecznego, tym mniejsze zagrożenie trafności podejmowanych decyzji,
- Opracowanie przez jednostki pozostałe, które nie posiadają opracowanych strategii, wieloletniej wizji funkcjonowania danej jednostki (Miejski Dom Kultury, Ośrodek Sportu i Rekreacji, Muzeum Historyczne w Przasnyszu) celem podniesienia jakości świadczonych usług, monitorowania tych usług i ich egzekwowanie,
- Konieczność większego zaangażowania w proces planowania strategicznego publicznych przedszkoli i żłobka. Większy monitoring i egzekwowanie w tym obszarze,
- Opracowanie wspólnie z samorządami powiatu przasnyskiego wspólnej strategii w obszarze odpadów komunalnych, oświaty, rozwoju gospodarczego, zrównoważonego rozwoju, turystyki, komunikacji i transportu.

Zarządzanie finansami

Wprowadzenie

Zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego wymaga podejmowania wielu decyzji, w tym decyzji dotyczących spraw finansowych. Efektywna realizacja zadań publicznych związana jest z potrzebą zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych, także ze źródeł zwrotnych. Konieczne jest zatem zarządzanie tymi środkami w sposób efektywny oraz stworzenie systemu pozwalającego na rzetelną ewidencję i sprawozdawczość celem prawidłowego i gospodarnego wydatkowania środków JST¹¹.

Jednostki sektora finansów publicznych i inne podmioty, w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami, zobowiązane są do stosowania ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a zatem działalność ta musi charakteryzować się jawnością,

¹¹ P. Walczak, Vademecum skarbnika, Jednostki Samorządu Terytorialnego.

gospodarnością, cyklicznością, rzetelnością¹². Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego powinno zapewnić jednostce utrzymanie bieżącej płynności oraz realizację przyjętych planów finansowych. Poziom kondycji finansowej JST zależeć będzie głównie od jakości zarządzania płynnością danej jednostki. Zarządzanie płynnością bieżącą będzie generować nadwyżki finansowe oraz stwarzać możliwości korzystania z finansowania zewnętrznego, co zapewni lepszą możliwość finansową.

Zarządzanie płynnością zapewnia przede wszystkim terminową obsługę zobowiązań, ustalenie wielkości i momentów pozyskania finansowania zewnętrznego oraz utrzymanie niezbędnej rezerwy finansowej, która będzie zapewniać bezpieczeństwo i minimalizować ryzyko utraty płynności finansowej. Poza tym plan przepływów finansowych będzie miał zastosowanie prognostyczne i będzie mógł stanowić podstawę do sporządzania budżetów na przyszłe lata lub też wieloletnich prognoz finansowych (identyfikację pewnych zależności i prawidłowości). W okresach osłabienia gospodarczego i niestabilności na rynkach finansowych uzasadnione wydaje się utrzymywanie stanu przejściowej nadpłynności. Zwiększenie aktywów płynnych wynika w głównej mierze z zaciągnięcia długu z wyprzedzeniem w stosunku do momentu zaistnienia realnych potrzeb pożyczkowych (w małych JST często nadpłynność będzie wynikać z ostrożności w zarządzaniu finansami bądź też po części z braku zarządzania bieżącą płynnością¹³).

Analiza zarządzania finansami w sektorze publicznym w kontekście jego efektywności jest tematem ciągle aktualnym i nie do końca zbadanym. Po pierwsze, dlatego że trudno zmierzyć efekty w przypadku produkcji dóbr i świadczenia usług publicznych¹⁴. Nie każde dobro publiczne lub usługa mogą być mierzalne, np. trudno zmierzyć działalność takich instytucji. Po drugie, precyzyjne oszacowanie skutków wydatków jest ograniczone ze względu na niedobór w procedurach budżetowych narzędzi i mechanizmów wiążących wydatki z ich efektami. Owszem, budżet zadaniowy, który jest wprowadzony na szczeblu centralnym posiada w swoich zasobach zbiór mierników, jednak ich wykorzystanie na szczeblu samorządowym niekiedy wymaga przekształcenia i dostosowania do indywidualnych potrzeb samorządów. Po trzecie, efekty niektórych wydatków występują z kilkuletnim opóźnieniem, co oznacza, że nie dysponujemy precyzyjnym rozkładem w czasie nakładów i efektów, a jest to niezbędne do właściwej oceny skuteczności zarządzania zasobami finansowymi. Niemniej jednak w wielu aspektach owa efektywność zarządzania finansami w sektorze publicznym mogłaby być większa, a wpływ na to powinna mieć zwiększona jawność i przejrzystość procesów finansowych.

Z badań przeprowadzonych przez Uniwersytet Przyrodniczo – Techniczny w Siedlcach wynika, że znaczenie dla efektywnego zarządzania zasobami finansowymi w gminach mają przede wszystkim kwalifikacje, umiejętności i cechy osób zaangażowanych w procesy finansowe. Taki wniosek nasuwa się po zapoznaniu się z odpowiedziami respondentów na pytanie dotyczące kwestii znaczenia poszczególnych determinantów dla poprawy efektywności zarządzania finansami w gminach. W opinii osób pełniących funkcję organu wykonawczego najistotniejszymi determinantami skutecznego pozyskiwania dochodów, zwłaszcza tych zewnętrznych środków finansowych są kwalifikacje i umiejętności pracowników gminy w aplikowaniu o środki unijne (45% wskazań). Na drugim miejscu wymieniono cechy charakteru osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego, np. zaradność, przedsiębiorczość, komunikatywność (33% wskazań).

¹² M. Majdrowicz – Dmitrzak, Joanna Frąckowiak, szczegółowa klasyfikacja dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z komentarzem, Gdańsk 2019.

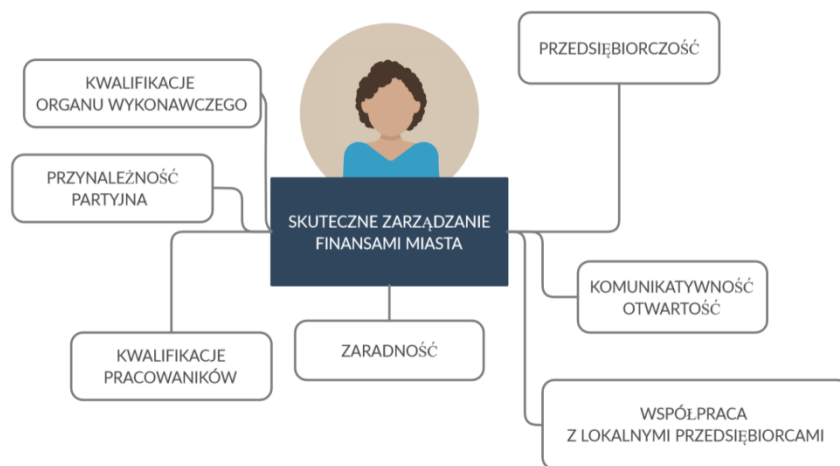
¹³ D. Czajkowska, „Wspólnota” pismo samorządu terytorialnego, publikacja na stronie internetowej z dnia 30.11.2017 r.

¹⁴ A. Świrska, Czynniki determinujące efektywne zarządzanie finansami samorządowymi, 16(65)2016.

Wykształcenie i kwalifikacje organu wykonawczego uznano za trzeci w kontekście istotności czynnik (33% wskazań). Ten sam odsetek respondentów uznał, że przynależność do rządzącej partii ma znaczenie dla skutecznego generowania zewnętrznych środków finansowych i umieścił ten czynnik na czwartym miejscu. Na ostatnim, piątym miejscu, umieszczono współpracę władz gminy z lokalnymi przedsiębiorstwami (w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego) lub przynależność gminy do Lokalnych Grup Działania, a także znajomości i „układy” między władzami gminy a przedstawicielami innych JST (powiatu, województwa). Wprowadzenie Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia nie stanowi istotnego znaczenia dla skuteczniejszego generowania dochodów ze źródeł zewnętrznych w opinii organów wykonawczych¹⁵.

Na kanwie powyższych rozważań, podczas spotkania roboczego z pracownikami Urzędu Miasta, zapytano o istotne ich zdaniem czynniki wpływające na skuteczne zarządzanie finansami miasta. Odpowiedzi jakie padały, przedstawiono w drodze graficznego diagramu (poniżej).

Grafika 8. Skuteczne zarządzanie finansami miasta według pracowników Urzędu Miasta



Źródło: opracowanie własne (grafika createlny.com)

Efektywność gospodarowania środkami finansowymi w gminie, to także racjonalne ich wydatkowanie. Aby usprawnić tę sferę zarządzania finansami w JST ustawodawca umożliwia planowanie budżetu w układzie zadaniowym oraz wprowadza Wieloletnią Prognozę Finansową i Wieloletni Plan Inwestycyjny, jednak jak wskazują przeprowadzone badania te narzędzia nie są postrzegane przez władze samorządowe jako kluczowe dla poprawy jakości procesów wydatkowania publicznych środków. W przedmiotowym rozdziale dokonano syntetycznej analizy procesu zarządzania finansami publicznym, wykorzystano przy tym dane uzyskane z Monitora Rozwoju Lokalnego, arkuszy diagnostycznych, informacje uzyskane podczas rozmów z pracownikami i spotkań. Diagnozę i analizę stanu obecnego rozpoczęto wyjściowo od najistotniejszych problemów z jakimi aktualnie Miasto ma do czynienia, a które stanowią rzeczywiste przeszkody i problemy w zarządzaniu finansami. Przeanalizowano także metodą porównawczą stanu finansów Miasta na tle innych samorządów, zweryfikowano system planowania finansowego, a także wskazano na konieczność wprowadzenia zmian, w szczególności w obszarze finansowania oświaty.

¹⁵ A. Świrska, Czynniki determinujące efektywne zarządzanie finansami samorządowymi, Uniwersytet Przyrodniczo – Techniczny w Siedlcach 2016 r.

Stan obecny

Miasto podjęło szereg działań celem wygenerowania oszczędności budżetowych, czy też zwiększenia wskaźnika dochodów. Dodatkowe środki finansowe nie tylko pozwolą na ich wydatkowanie w celach inwestycyjnych, ale pozwolą na zabezpieczenie tych środków na wkłady własne w różnego typu programach finansowych. Samorząd przejął dotychczas realizowany przez MZGKiM sp. z o.o. zarząd nad targowiskiem, w 2019 r. po raz pierwszy przyjął dywidendę spółki komunalnej, ograniczył uzupełnianie etatów względem wewnętrznych zastępstw, prowadzi działania mające na celu zmniejszenie opłat zmiennych z tytułu wód opadowych, podniósł podatek od nieruchomości, zamierza inwestować w Odnawialne Źródła Energii (złożono wniosek do Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych), zamierza dokonać wymiany opraw świetlnych z sodowych na LEDowe, dokonać montażu nowego oświetlenia z oprawami LED, korzysta z własnych zasobów pracowniczych do roznoszenia listów, dokonano przeglądu arkuszy organizacyjnych szkół, a także poszukiwano najbardziej opłacalnych ofert w wykonaniu inwestycji, usług itd.

Należy jednak zaznaczyć, że oszczędności nie powinny wpływać na jakość świadczonych usług. Niekonsekwentnie bowiem w jednym obszarze dochodzi do oszczędności nadmiernych, co wpływa znacząco na jakość tych usług, a w drugim obszarze dochodzi do wydatków zbyt kosztownych i nieoszacowanych (np. budowa tężni solankowej i kilkukrotne zmiany w budżecie czy zlecenie produkcji napisu I love Przasnysz (aktualnie stan tej instalacji jest bardzo słaby i ma też słaby efekt wizerunkowy). Kolejnym przykładem będzie zarząd nad targowiskiem miejskim, gdzie co prawda uzyskano dodatkowe oszczędności z tego tytułu, niemniej jakość świadczonych tam usług pogorszeniu¹⁶.

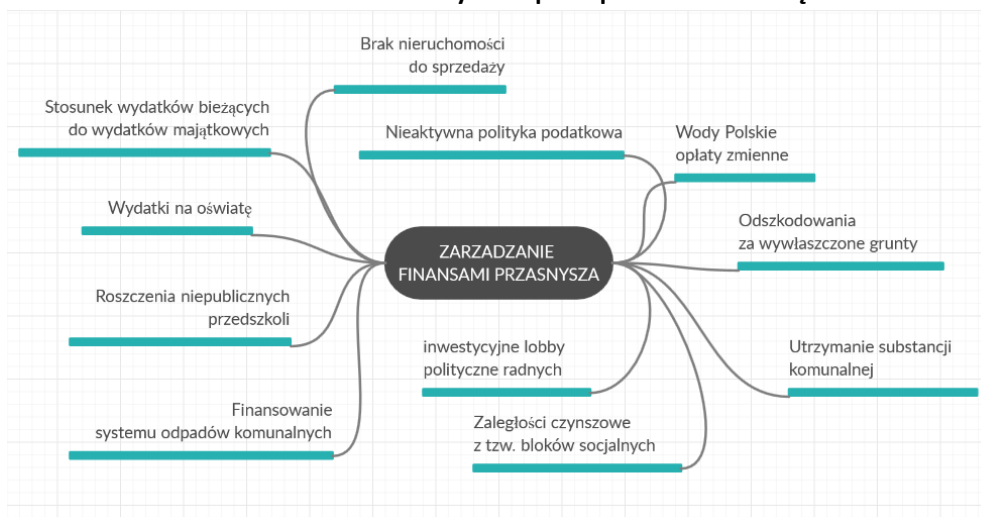
W tym kontekście samorząd winien bardzo szczegółowo analizować takie wydatki, aby zrównoważyć oszczędności w stosunku do jakości świadczonych usług. Jakikolwiek ograniczenia finansowe na usługę publiczną będą przedkładać się na obniżenie jej jakości i ewentualną negatywną jej ocenę społeczną. Proces zarządzania finansowego to proces złożony, wymagający szerokiej wiedzy z wielu dziedzin, stąd też na problemy „nadmiernych wydatków” należy spojrzeć wielopłaszczyznowo, przy wsparciu pracowników. Stąd też, konieczne jest w takim przypadku zmiany podejścia w tym zakresie: JST powinna w sposób racjonalny i przemyślany planować ewentualne oszczędności w budżecie, (uwzględniając perspektywę wieloletnią), przy pełnej konsultacji osób odpowiedzialnych za pewne obszary. Aktualnie bowiem niekonsekwentnie w jednym obszarze dochodzi do nadmiernych oszczędności, co wpływa na jakość świadczonych usług, w drugim dochodzi do wydatków zbyt kosztownych i nieoszacowanych.

Zagrożenia związane z finansami

Podczas spotkań roboczych z pracownikami Urzędu Miasta zidentyfikowano kluczowe przeszkody w zarządzaniu finansami Przasnysza. Wskazano na obszary problemowe, które mają istotny wpływ na funkcjonowanie samorządu. Pracownicy podczas dyskusji wskazali na zasadnicze problemy tj. brak nieruchomości do sprzedaży, niewielki stosunek wydatków bieżących do wydatków majątkowych i dochodów, zbyt duże wydatki na oświatę, nieaktywna polityka podatkowa, opłaty zmienne za usługi wodne do Wód Polskich, wysoka kwota zaległych odszkodowań za wyłączone grunty, wysokie koszty utrzymania substancji lokali komunalnych, lobby polityczne, roszczenia niepublicznych przedszkoli, finansowanie systemu odpadów komunalnych, zaległości czynszowe z bloków socjalnych. Powyższe opracowano w formie diagramu graficznego.

¹⁶ Wywiady indywidualne z pracownikami UM, spotkania z mieszkańcami.

Grafika 9. Słowa kluczowe wskazywane przez pracowników Urzędu Miasta



Źródło: Opracowanie własne, słowa kluczowe wskazywane przez pracowników Urzędu Miasta, podczas spotkań roboczych

Powyższe problemy związane są z wydatkami, jakie musi ponieść Przasnysz, w każdym poszczególnym obszarze. Konieczna jest zatem analiza źródła wskazanych problemów, a także przewidzenie działań minimalizacyjnych. We wskazanych problemach zabrakło dodatkowo efektywnego zarządzania długiem, a także zwiększoną ilość i natężenie zadań zleconych przy nie bilansujących się dofinansowaniach. Poszczególne problemy omówiono w podrozdziałach.

Roszczenia niepublicznych przedszkoli

Roszczenia niepublicznych przedszkoli stanowią jedną z zasadniczych barier rozwojowych Miasta. łączna kwota roszczeń na dzień sporządzenia niniejszego opracowania wynosi 7.270.497,14 zł. Do kwoty tej nie wliczono kosztów procesu, a także odsetek, gdzie kwota ta łącznie może ostatecznie oscylować w granicach 8,5 mln złotych.

Przedmiotem żądań niepublicznych przedszkoli jest roszczenie o uzupełnienie dotacji, o której mowa w uchylonym już przepisie art. 90 ustawy o systemie oświaty. Niepubliczne przedszkola wytoczyły wobec miasta powództwa o zapłatę, które prowadzone są przed Sądem Okręgowym w Ostrołęce, jako sądem pierwszej instancji oraz Sądem Apelacyjnym w Białymstoku jako sądem drugiej instancji. Miasto stanowczo stoi na stanowisku, że roszczenia te są bezpodstawne i nienależne. W ocenie JST składniki wydatków, które chcą zaliczyć niepubliczne przedszkola do dotacji są nieprawidłowe i nie mają swojej podstawy w przepisach prawa.

Należy zaznaczyć jednak, że w tej sprawie zapadło już częściowo niekorzystne rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, który jedynie częściowo uwzględnił apelację Miasta Przasnysz. Miasto wniosło od tego wyroku skargę kasacyjną, uzyskało wsparcie ze Związku Miast Polskich, a także wykorzystuje dostępne, możliwe inne ścieżki wsparcia. Problem ma charakter ogólnopolski, a kancelarie prawne wykorzystują luki w przepisach, celem uzyskania od podmiotów publicznych na cele prywatne potężnych świadczeń finansowych. W procesie dochodzą także odsetki i koszty procesu. Niepubliczne przedszkola nie miały woli rokowań i zawarcia ugód w tych sprawach. Dla Miasta Przasnysz udźwignięcie tego ciężaru finansowego skutkuje całkowitym zamrożeniem inwestycyjnym i całkowitym ograniczeniem rozwoju.

Tabela 5 Wykaz spraw w toku

L.p.	Sygnatura sprawy:	Wartość sporu:
1.	I C 195/19	376 001,00 zł
2.	I C 405/18	1 650 561,00 zł
3.	I C 214/19	3 221 502,00 zł
4.	I C 459/18	183 584,00 zł
5.	I C 168/20	1 784 321,14 zł
Łączna wartość sporu:		7.270.497,14 zł

Źródło: Opracowanie własne

Dotychczas Miasto w ramach dostępnych narzędzi procesowych prowadziło niezbyt skuteczną strategię obrony. Opracowywane przez biegłych wariantowe opinie, a w konsekwencji sądy, jedynie w części uznawały argumenty prezentowane przez Miasto Przasnysz. Trzeba też zauważyć, że orzecznictwo w tym zakresie nie było i nie jest pomocne. Linia orzecznicza jest bardzo niekorzystna dla samorządów. Problem ma jednak charakter ogólnopolski i nie dotyczy wyłącznie Przasnysza. Miasto w tej sprawie nawiązało kontakty z samorządami z Elku i Szczecina, do sprawy podejść należy w sposób systemowy. W tej sytuacji proponuje się:

- Zainteresowanie problemem ogólnopolskie media, celem przedstawienia sytuacji Przasnysza, a także możliwych skutków związanych z wypłaceniem tych środków na rzecz niepublicznych przedszkoli,
- Współpraca i nawiązanie relacji z innymi samorządami, które dysponują już doświadczeniem i wiedzą w podobnych sprawach, a także wymiana posiadanych materiałów, ekspertyz prawnych, opinii,
- Wnioskowanie do Prokuratury Krajowej o wsparcie, bowiem sprawa dotyczy finansów publicznych i interesu publicznego. Narzędzia prawne przewidują formalny udział tego organu procesowego w sprawie,
- Korzystanie z dodatkowych argumentów prawnych przedstawianych przez przedstawicieli nauki prawa,
- Przyłączenie się do stowarzyszeń samorządowych, czy korzystanie z wiedzy ich członków, autorytetu danej organizacji, wsparcie merytoryczne i publiczne,
- Opracowanie dodatkowych rozwiązań prawnych, w kontekście weryfikacji wykorzystania dotacji,
- Włączenie organu uchwałodawczego i przesyłanie odpisu uchwał intencyjnych do administracji centralnej, prokuratury, innych samorządów z podobnymi problemami, celem przedstawienia stanowiska w sprawie,
- Zainteresowanie sprawą środowiska politycznego.

Samorząd dysponuje środkami publicznymi, stąd też działania powyższe są nie tylko zasadne, ale wręcz konieczne. W związku z tym, pracownicy zajmujący się merytorycznie sprawą obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, wskazują dodatkowo na zasadność zakupu dedykowanego oprogramowania do naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli. Oprogramowanie to pozwoli w sposób rzetelny, profesjonalny i zautomatyzowany wyliczyć rzeczoną dotację. Aktualnie pracownicy korzystają z oprogramowania biurowego i dostępnych formularzy, wyliczanie takich dotacji w zestawieniu ze zmienną liczbą dzieci uczęszczających do danego przedszkola jest czasochłonne i wymaga ogromnej precyzji. Niekiedy wyliczenia te są ponawiane kilkakrotnie. Proces ten może zostać zautomatyzowany poprzez zakup niezbędnego oprogramowania. Liczba niepublicznych przedszkoli (7) jak również złożoność zjawisk związanych z dotowaniem zmusza do odejścia od metod bazujących na dokumentacji papierowej lub na prostych nie kompleksowych rozwiązaniach informatycznych. Wielofunkcyjna aplikacja internetowa (ODPN), dedykowana do obsługi procesów związanych z funkcjonowaniem placówek niepublicznych pozwoli precyzyjniej, ekonomiczniej i przyjaźniej dla środowiska realizować te zadania, przy wsparciu informatycznym.

Lobby polityczne

Bardzo istotny wpływ na zarządzanie finansami ma lobby polityczne. Organ wykonawczy jako koordynator budżetu winien zapewnić równoważny rozwój miasta. Należy jednak mieć na względzie różnorodność interesów w tym pojęciu. Dostyc powszechnym zjawiskiem są wnioski części mieszkańców o przeprowadzenie istotnej dla tych mieszkańców inwestycji, czy zmiana bądź uchwalenie planu miejscowego, celem przygotowania gruntów pod sprzedaż. Miasto nie ma wypracowanej systemowej polityki reagowania na tego typu wnioski. Sytuacja przedstawia się bardzo podobnie w przypadku wniosków Radnych Rady Miejskiej. Jest to organ uchwałodawczy, wręcz niezbędny, w swym autorytecie, zadaniach i obowiązkach. Jednakże kolegialnie organ ten występuje jako umocowany do podejmowania aktów powszechnie obowiązujących (akty prawa miejscowego), indywidualnie radni prezentują nierzadko odrębne interesy. Powstaje przy tym ryzyko zarówno od strony organu wykonawczego jak i radnych, kreowania aktów prawnych/powszechnie obowiązujących dla danej jednostki i „pod jednostkę”. Przykładem istotności problemu jest ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (budżet JST jest elementem prawa). W kontekście planowania budżetu, a zatem zarządzania finansami, należy zatem wprowadzić mechanizmy, które pozwolą na zwiększenie zasady jawności, jednocześnie ograniczą potencjalne ryzyko lobbingu.

Zaleca się zatem:

- Opracowanie zarządzenia, które wyznaczy skonkretyzowany termin składania wniosków do projektu budżetu na dany rok. Wnioski składane przez podmioty do tego wymienione/upoważnione, będą miały charakter jawny (publikowane w BIP), winny być uzasadnione ze wskazaniem na przyczynę i potrzebę wprowadzenia takich rozwiązań (także ekonomiczną). Pozwoli, to na kontrolę społeczną składanych wniosków.
- Burmistrz powinien opracować dokument/zarządzenie, z którego będzie wynikać między innymi: wykaz prac legislacyjnych w danym miesiącu, gdzie znajdzie się informacja o założeniach projektowanych uchwał, projekty uchwał, wykaz powinien zawierać zwięzłą informację o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie, wskazanie istoty rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie, wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu, imię i nazwisko oraz stanowisko lub funkcję osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu, przebieg modyfikacji i zmian. Wykaz ten powinien być opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zarządzenie winno nawiązywać do planów strategicznych miasta, aby realizowane zadania w kontekście planowania budżetu, spójne były z działaniami zawartymi w dokumentach strategicznych. Miasto jedynie częściowo zrealizowało powyższe, albowiem w dniu 31 sierpnia 2020 r. opracowano zarządzenie (Nr 82/2020) i wdrożono, które ogranicza się wyłącznie do ogólnych zasad składania takich wniosków. Nie uwzględnia ono zasady jawności, przejrzystości, uzasadnienia ekonomicznego i spójności strategicznej.

Opłaty zmienne do Wód Polskich

Miasto uiszcza kwartalnie do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie tzw. opłatę zmienną za usługi wodne. Do III kwartału 2019 r. wysokość kwartalna opłaty zmiennej wynosiła 55.552 zł, w skali roku opłata ta wynosiła 222.208 zł. W wyniku złożonej przez Miasto Przasnysz reklamacji PGW Wody Polskie zmniejszyły tę opłatę do kwoty 42.840,00 zł kwartalnie, a zatem uzyskano kwotę o 12.712 zł mniejszą niż dotychczas, co w skali roku daje Miastu oszczędność w wysokości 50.848 zł. Miasto podejmuje działania formalno-prawne, aby obciążenie to minimalizować. W dniu 30 lipca 2020 r. złożono wniosek do Wód Polskich o umorzenie należności za II kwartał 2020 r. w kwocie 42.840,00 złotych. Wody Polskie odmówiły takiego umorzenia. Opłata

zmienna kształtuje się w oparciu o operaty wodnoprawne, w mieście na wlotach do kanalizacji nie ma założonych przepływomierzy, które mogłyby określić ilość przepływającej wody. Powstaje zatem problem dotyczący ilości wody, a także jej retencji. Ilość wody związana jest także z przyłączeniem się do urządzeń kanalizacyjnych podmiotów mieszkalnictwa zbiorowego, przedsiębiorców czy budynków użyteczności publicznych. Stąd też Rada Miejska słusznie uchwaliła uchwałę Nr XIX/137/2019 w Przasnyszu w sprawie *ustalenia wysokości opłat za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność Miasta Przasnysz*. W uchwale określono stawkę 1,50 zł netto + VAT za 1 m(2) powierzchni rocznie. Dotychczas uchwała nie została wykonana tj. nie naliczono opłat i nie wezwano do ich uiszczenia.

Proponuje się w tym przypadku:

- weryfikację retencyjności wód opadowych, w kontekście operatów wodno prawnych i opracowanie ich reweryfikacji prawnej i faktycznej,
- wykonanie uchwały Nr XIX/137/2019 Rady Miejskiej.

Powyższe działania pozwolą na wygenerowanie oszczędności, zmniejszenie opłat zmiennych do wysokości realnej i rzeczywistej, odpowiadającej wskaźnikom retencyjności. Przedłoży się to na zmniejszenie wydatków miasta.

Brak nieruchomości do sprzedaży

Miasto Przasnysz nie dysponuje gruntami na sprzedaż, która to sprzedaż mogłaby wygenerować dodatkowy dochód do budżetu miasta. A to przedkłada się na niskie dochody z tytułu sprzedaży mienia. Przy aktualnej polityce nieruchomościowej, należy raczej poszukiwać nieruchomości zbędnych, niewykorzystywanych przez samorząd, niżeli dokonywać sprzedaży tych substancji mienia, które mogą być wykorzystane chociażby w ramach Planu Rozwoju Lokalnego. Polityka ta powinna mieć charakter długoterminowy i raczej zmierzać do nabywania, niżeli sprzedawania. Miasto podjęło już działania w tym zakresie, chociażby uchylono bonifikatę z tytułu sprzedaży lokali komunalnych (Miasto nie posiada wolnych zasobów komunalnych, liczba oczekujących na taki lokal aktualnie wynosi 130 osób). Należy zwrócić też uwagę, że wzrasta liczba osób oczekujących na lokale komunalne, stąd też samorząd stoi na stanowisku, że jest to zasób istotny dla miasta, a jego sprzedaż powinna mieć charakter incydentalny i ograniczony. Powyższy problem osób oczekujących został wskazany w opracowanej niżej tabeli.

Tabela nr 6 Liczba oczekujących na mieszkanie komunalne

	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba oczekujących na mieszkanie komunalne	144	150	163	184	207

Źródło: *Opracowanie własne na podstawie danych UM*

Odstąpiono także od sprzedaży budynku zlokalizowanego przy ul. św. St. Kostki, wobec planów jego zagospodarowania w ramach Planu Rozwoju Lokalnego. Przasnysz jest też większościowym współwłaścicielem (z Gminą Przasnysz) nieruchomości położonej w m. Oględa (pow. przasnyski), która stanowi teren po byłym wysypisku śmieci, aktualnie jest w rekultywacji i w dzierżawie przez przedsiębiorstwo tym się zajmujące. Miasto dysponuje także terenem przy ul. Gołymińskiej w Przasnyszu, niemniej nie ma w planach sprzedaży tego terenu, a jego zagospodarowanie także przewidziano w Planie Rozwoju Lokalnego. Podobnie sytuacja wygląda z nieruchomością zlokalizowaną przy ul. Zawodzie, powszechnie określaną „po starym basenie”, gdzie przewidziano jej zagospodarowanie w ramach Planu Rozwoju Lokalnego jako teren rekreacyjny.

W 2020 r. przewidziano sprzedaż nieruchomości przy ul. Rowerowej, która de facto służy wyłącznie dwóm podmiotom gospodarczym, jako wewnętrzna droga dojazdowa. Transakcja ta ma zatem swoje uzasadnienie faktyczne. W 2019 r. politykę sprzedażową realizowano bardzo oszczędnie, bowiem dokonano zniesienia współwłasności nieruchomości położonej w Przasnyszu przy ul. Sadowej, na której posadowiona jest hala sportowa. Dzięki porozumieniu władz Miasta i Powiatu Przasnyskiego w 2019 r., uniknięto kosztownego postępowania o zniesienie współwłasności, a także kosztów związanych z utrzymaniem budynku hali sportowej i nieruchomości. Dodatkowo w tym roku sprzedano wyłącznie dwa lokale komunalne.

Celem zobrazowania sytuacji zasobów nieruchomościowych miasta, a także zmieniającej się polityki ich sprzedaży, poniżej przedstawiono wykaz transakcji w latach 2015 – 2019 r. Wynika z niego dynamika sprzedażowa poczynając od 2015 r., kończąc na minusowej dynamice w 2019 r. Rok 2020 z uwagi na zaplanowaną sprzedaż ul. Rowerowej, będzie kształtował się lepiej niż rok 2019 r.

Tabela nr 7 Transakcje dokonane przez UM w Przasnyszu w 2019 r.

Lp.	Nr działki	Pow. [m ²]	Położenie	Cena netto	Podstawa zbycia
1	2211/10	42 m ²	ul. Orlika	1 570,00 zł	Rep. A Nr 7934/2019 z 27.12.2019r.- umowa sprzedaży
2	2211/11	41 m ²	ul. Orlika	1 532,00 zł	Rep. A Nr 7854/2019 z 19.12.2019 r. umowa sprzedaży
łącznie		83 m²		3 102,00 zł	

Źródło: Transakcje sprzedaży nieruchomości w 2019 r. (GGNPP)

Powyższa tabela przedstawia sprzedaż dwóch lokali komunalnych przy uwzględnieniu bonifikaty. Ich sprzedaży dokonano w ramach zakwalifikowania prawnego do takiej bonifikaty, bowiem pozostałe lokale nie kwalifikowały się do jej zastosowania. Jak już wskazano na wstępie, inaczej prezentuje się polityka sprzedażowa w latach wcześniejszych. W 2018 r. tuż przed zmianą kadencyjną władz, łącznie dokonano sprzedaży nieruchomości na kwotę 2.536.141,00 złotych. Sprzedaż niektórych nieruchomości powodowała spory, a także niezadowolone społeczne np. sprzedaż nieruchomości przy OSiR (2017 r.) pod stacją benzynową, czy sprzedaż nieruchomości sąsiadującej z parkiem przy ul. Wojskowej (2018 r.).

Tabela nr 8 Transakcje dokonane przez UM w Przasnyszu w 2018 r.

Lp.	Nr działki	Pow. w m ²	Położenie	Cena netto	Cena brutto	Podstawa zbycia
1	668/278	3497	ul. Wojskowa	720 000,00 zł	885 600,00 zł	AN 1348/2018 z 21.02.2018 r.
2	2006/1	60	ul. Mazowiecka	3 600,00 zł	3 600,00 zł	AN 1324/2018 z 19.02.2018r.
3	2006/3	74	ul. Mazowiecka	4 300,00 zł	4 300,00 zł	AN 1332/2018 z 05.02.2018r.
4	1163/7	48	ul. Mazowiecka	3 000,00 zł	3 000,00 zł	AN 1316/2018 z 12.02.2018r.
5	1163/8	15	ul. Mazowiecka	1 350,00 zł	1 350,00 zł	
6	1984/8	63	ul. Piaski	3 000,00 zł	3 690,00 zł	AN 1340/2018 z 19.02.2018 r.
7	2279	48	ul. Zawodzie	4 000,00 zł	4 920,00 zł	AN 611/2018 z 09.03.2018 r.
8	234/1	75	ul. Rolnicza	4 800,00 zł	5 904,00 zł	AN 2329/2018 z 26.03.2018 r.
9	220/11	87	ul. Rolnicza	5 600,00 zł	6 888,00 zł	AN 1375/2018 z 25.04.2018 r.
10	1163/5	33	ul. Mazowiecka	2 250,00 zł	2 250,00 zł	AN 3068/2018 z 07.05.2018r.
11	1163/6	28	ul. Mazowiecka	2 000,00 zł	2 000,00 zł	AN 3119/2018 z 08.05.2018r.
12	3360/1	81	ul. Lotników	7 000,00 zł	7 000,00 zł	AN 5654/2018 z 07.09.2018 r.
13	3360/2	111	ul. Lotników	9 000,00 zł	9 000,00 zł	AN 5662/2018 z 07.09.2018 r.
14	2210/5	71	ul. Św. St. Kostki	7 000,00 zł	7 000,00 zł	AN 3549/2018 z 25.09.2018r.
15	677/40 677/61 677/63	331	ul. Żwirki i Wigury	19 539,00 zł	19 539,00 zł	AN 6326/2018 z 09.10.2018r.
16	1660/1	343	ul. Św. St., Kostki	1 531 000,00 zł	1 531 000,00 zł	AN 2964/2018 z 31.10.2018r.
17	1660/2	1316				
18	2005/5	54	ul. Spacerowa	4 100,00 zł	4 100,00 zł	AN 6966/2018 z 14.11.2018
19	1007/6	553	ul. Handlowa	35 000,00 zł	35 000,00 zł	AN 6950/2018 z 13.11.2018
	łącznie	6888		2366539,00 zł	2536141,00 zł	

Źródło: Transakcje sprzedaży nieruchomości w 2018 r. (GGNPP)

W 2017 r. zrealizowano sześć aktów sprzedaży na łączną kwotę 889 658,00 zł brutto, w tym nieruchomość przy ul. Makowskiej, która de facto została przeznaczona pod budowę stacji benzynowej. Transakcje z 2017 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 9 Transakcje dokonane przez UM w Przasnyszu w 2017 r.

Lp.	Nr działki	Pow.	Opis	Położenie	Cena netto	Cena brutto	Podstawa zbycia
1	1603/1	196 m ²	Nieruchomość niezabudowana	ul. Szkolna	15 778,00 zł	15 778,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 1386/2017 z 10.03.2017 r.
2	1402/2	143 m ²	Nieruchomość niezabudowana	ul. Al. Wojska Polskiego	10 000,00 zł	10 000,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 1203/2017 z 01.03.2017 r.

4	2073/2	4166 m ²	Nieruchomość niezabudowana	ul. Makowska	760 000,00 zł	760 000,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 2283/2017 z 19.04.2017 r.
5	1485	315 m ²	Nieruchomość zabudowana	ul. Makowska	660 000,00 zł	81 180,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 5391/2017 z 06.09.2017 r.
6	1033/3	213 m ²	Nieruchomość niezabudowana	ul. Gdańska	22 700,00 zł	22 700,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 2133/2017 z 07.04.2017 r.
łącznie		7160 m²			874 478,00 zł	889 658,00 zł	

Źródło: Transakcje sprzedaży nieruchomości w 2017 r. (GGNPP)

Porównawczo przedstawiono jeszcze sprzedaż z 2016 i 2015 r., gdzie zrealizowano dziesięć transakcji na łączną kwotę 314.038,00 zł. Dynamika sprzedaży z roku na rok miała charakter wzrostowy aż do listopada 2018 r. kiedy Miasto zmieniło politykę w tym zakresie.

Tabela 10 Transakcje dokonane przez UM w Przasnyszu w 2016 r.

Lp.	Nr działki	Pow.	Położenie	Cena netto	Cena brutto	Podstawa zbycia
1	1732/2	569 m ²	ul. J. Dąbrowskiego		nieodpłatnie	Akt notarialny Rep. A Nr 458/2016 z 19.01.2016 r.
2	401/3	1671 m ²	ul. Sz. Ciechanowska	132 000,00 zł	132 000,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 33/2016 z 08.01.2016r.
3	3601/3 5	88 m ²	ul. Rycerska	5 328,00 zł	5 328,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 3605/2016 z 24.05.2016 r.
4	2222/3	155 m ²	ul. Dębowa	15 000,00 zł	15 000,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 4053/2016 z 07.06.2016 r.
5	326/59	218 m ²	ul. Żwirki i Wigury	22 500,00 zł	22 500,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 6493/2016 z 21.09.2016r.
6	3329/1 , 677/65	215 m ²	ul. K. K. Baczyńskiego	6 150,00 zł	6 150,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 7532/2016 z 08.11.2016 r.
7	2134/3 4	698 m ²	ul. Przemysłowa	61 000,00 zł	61 000,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 7540/2016 z 08.11.2016 r.
8	1670/4	198 m ²	ul. Św. Wojciecha	49 760,00 zł	49 760,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 3147/2016 z 17.11.2016 r.
9	1402/6	184 m ²	ul. Al. Wojska Polskiego	11 100,00 zł	11 100,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 8089/2016 z 01.12.2016
10	1228/1 1	124 m ²	ul. Baranowska	11 200,00 zł	11 200,00 zł	Akt notarialny Rep. A Nr 8402/2016 z 14.12.2016r.
łącznie		4120 m²		314 038,00 zł	314 038,00 zł	

Źródło: Transakcje sprzedaży nieruchomości w 2016 r. (GGNPP)

Tabela 11 Transakcje dokonane przez UM w Przasnyszu w 2015 r.

Lp.	Nr działki	Pow. gruntu	Położenie	Cena netto	Cena brutto	Podstawa zbycia
1	578/1	38 m ²	ul. Przemysłowa	3 000,00 zł	3 690,00 zł	AN 121/2015 z 12.01.2015r.
2	1984/13	104 m ²	ul. Piaski	6 700,00 zł	6 700,00 zł	AN 3229/2015 z 25.05.2015r.
3	1892/4	77m ²	ul. Słoneczna	7 700,00 zł	7 700,00 zł	AN 6061/2015 z 23.09.2015r.
4	1892/5	26m ²	ul. Słoneczna	2 600,00 zł	3 198,00 zł	AN 6307/2015 z 01.10.2015r.
5	2005/14	43m ²	ul. S. Jelińskiego	4 600,00 zł	4 600,00 zł	AN 7006/2015 z 03.11.2015r.
	2008/20					
Łącznie		288 m²		24 600,00 zł	25 888,00 zł	

Źródło: Transakcje sprzedaży nieruchomości w 2015 r. (GGNPP)

W pierwszej kolejności konieczna jest kwerenda wszystkich nieruchomości, które stanowią własność miasta, także tych, które mają charakter użytków drogowych (np. pas drogowy), a nie służą i nie są wykorzystywane do tych celów. Taka weryfikacja zasobu pozwoli na „uwolnienie” działek zbędnych dla Przasnysza, a aktualnie wykorzystywanych czy też służących poszczególnym mieszkańcom. Na działkach, na których będzie to możliwe i zasadne należy przewidzieć utworzenie terenów zielonych i rekreacyjnych co jest bardzo oczekiwane przez mieszkańców. Po szczegółowej kwerendzie, oczywistym jej następstwem jest uchwalenie planu zagospodarowania nieruchomościami miasta, plan ten winien nawiązywać do strategii przestrzennej miasta, w szczególności być kompatybilny z Planem Rozwoju Lokalnego i Planem Rozwoju Instytucjonalnego.

Dodatkowym rozwiązaniem, które ułatwiłoby zarządzanie finansami, byłby zakup dedykowanego oprogramowania, które umożliwi:

- prowadzenie rejestru dzierżawców, użytkowników wieczystych z szybkim ich wyszukiwaniem i kontrolą terminowości naliczania opłat w powiązaniu z rejestrem działek,
- generuje historię działki od momentu wprowadzenia do ewidencji (informacje dotyczące sposobu nabycia, podziału, zbycia, zabudowy, dzierżawców, toczących się postępowań itp.),
- prowadzenie ewidencji budynków i lokali (zabudowa działek),
- wydruki umów dzierżawnych, pism, korespondencja z dzierżawcami itp.,
- naliczanie opłat z tytułu dzierżawy oraz wieczystego użytkowania gruntów i/lub nieruchomości, według odpowiednich algorytmów,
- wystawianie faktur VAT i rachunków za czynsze dzierżawne wraz z dodatkowymi opłatami (media itp.),
- rozbudowany system raportów i zestawień.

Oprogramowanie pozwoli w sposób sprawny, szybki i zautomatyzowany osiągnąć efekt ekonomiczny w postaci uporządkowania systemowego zarządzania mieniem komunalnym, w szczególności, jeżeli chodzi o opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, czynsze dzierżawne itd.

Wobec powyższego samorząd powinien podjąć poniższe działania:

- Wykonanie kwerendy mienia komunalnego i weryfikacja działek drogowych w kontekście ich niezbędnosć, analiza prawna dopuszczalności zmiany ich użytku, kwerenda działek o nieuregulowanym stanie prawnym i podejmowanie działań zmierzających do ich nabycia – wyposażenia JST w dodatkowe mienie,
- Opracowanie i uchwalenie programu gospodarowania nieruchomościami, program winien być spójny z dokumentami strategicznymi,
- Zakup oprogramowania do wsparcia systemowego zarządzania mieniem, w tym naliczania opłat z tytułu czynszów dzierżawnych, użytkowania wieczystego, porządkowanie i ewidencja gruntów, budynków, weryfikacja ksiąg wieczystych w sposób syntetyczny i uproszczony.

Odszkodowania za wywłaszczone grunty

W wyniku różnych procesów w gospodarce nieruchomościami, Miasto prowadzi także sprawy odnośnie odszkodowań z tytułu wywłaszczonych pod drogi gruntów. Łączna kwota niewypłaconych odszkodowań wynosi na dzień sporządzenia niniejszego opracowania **1 407 840,00 zł.** Są to sprawy od 2010 r. do 2019 r. Miasto, tam, gdzie zasadne, stara się sukcesywnie kończyć te postępowania. Obowiązek ten wynika z przepisów prawa, stąd też nie przewidziano rozwiązań dla tego obszaru.

Finansowanie systemu gospodarki odpadów komunalnych

Finansowanie systemu gospodarki odpadów komunalnych stanowi jednej z poważniejszych problemów miasta Przasnysz, ale trzeba też podkreślić, że problem dotyczy wszystkich samorządów. System nie bilansuje się, co oznacza, że opłaty wpływające od osób fizycznych i prawnych nie są wystarczające na wydatki z tym związane. W 2018 r. deficyt z tego tytułu wyniósł 285.670,76 zł, a w 2019 r., 126.612,89 zł. Należy też wskazać, że w 2013 r. funkcjonował jeszcze Międzygminny Związek Regionu Ciechanowskiego, którego zmierzaniem było wybudowanie w Woli Pawłowskiej, regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). Członkiem porozumienia było także Miasto Przasnysz, niestety związek nie zrealizował swoich planów, a Sejmik Mazowiecki w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla Mazowsza, nie uwzględnił tej lokalizacji RIPOK. Miasto wystąpiło z tego projektu, a związek uległ likwidacji. Zagadnienie gospodarki odpadami powraca podczas spotkań przedstawicieli okolicznych gmin, dlatego powinno rozważyć się współpracę w tym zakresie.

Samorząd poszukuje rozwiązań, które mogłyby wpłynąć na efektywność i ekonomikę systemu gospodarowania odpadami. Przedstawiciele urzędu uczestniczyli w wizycie studyjnej w m. Nakło nad Notecią, celem poznania funkcjonowania rozwiązania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych tzw. Eko -domkom, spotkali się z władzami Ciechanowa, który wdraża nowy system odbioru odpadów na osiedlach budynków wielomieszkaniowych. Rozwiązania te są jednak bardzo kosztowne, przez co nieadekwatne do lokalnych potrzeb. Burmistrz wraz z Zastępcą Burmistrza i pracownikiem merytorycznym odbyli także wizytę do Ministerstwa Klimatu, celem przeprowadzenia rozmowy odnośnie planowanych zmian ustawowych.

Kolejnym problemem jest dosyć dynamiczny (co ma wpływ na jego jakość) proces legislacyjny odnośnie zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Aktualnie samorządy mają obowiązek dostosować swoje uchwały „odpadowe” do 1.01.2021 r. Rozwiązanie porządkuje kwestię „bilansowania” się odpadów, co wiąże się z podwyżkami dla mieszkańców. Podwyżki te zatem podyktowane są ustawą, a więc prawem powszechnie obowiązującym. Samorządy nie mają wiedzy, kiedy dokładnie planowana ustawa wejdzie w życie i czy w ogóle się to stanie. Niestabilne prawo, które przedkłada się na uchwały samorządów, ma istotny wpływ na zarządzanie w tym obszarze. Samorząd nie ma też wpływu bezpośredniego na rozwiązania systemowe, które pozwolą m.in. na urealnienie cen w instalacjach (RIPOK). Stąd też Rada Miejska w Przasnyszu przyłączyła się do ogólnopolskich wystąpień do organów centralnych m.in. Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprzeciwiającym się cenom za składowanie odpadów.

Miasto Przasnysz zamierza wdrożyć aplikację koordynującą informacje z kilku obszarów jak pomoc społeczna, usługi oświatowe, a także Urząd Stanu Cywilnego, celem weryfikacji osób pominiętych w deklaracjach. Aplikacja ma charakter nieodpłatny, a Miasto uzyska do niej dostęp w ramach współpracy z inną jednostką samorządu terytorialnego. Aplikacja pomoże w uzyskaniu informacji o gospodarstwach, od których odbierane są odpady, a nie wszystkie zamieszkujące osoby zostały zgłoszone do w/w systemu. Ponadto Miasto zwróciło się do jednego z samorządów, o udostępnienie w ramach współpracy aplikacji, która koordynuje systemowo dane z różnych obszarów, celem weryfikacji osób „wyłączonych” z systemu gospodarki odpadów komunalnych.

Stosunek wydatków do dochodów

Radni miejscy zwracają często uwagę na niski stosunek wydatków ogółem do uzyskiwanych dochodów. W 2017 r. różnica ta wynosiła 5.829.911,66 zł, w 2018 r. wynosiła 6.113.041,36 zł, w 2019 r. wynosiła 9.147.849,10 zł, podczas gdy w 2020 r. prognozowana różnica wynosi jedynie 2.703.220,09 zł. Zanotowano znaczny spadek dochodów majątkowych, co wynika m.in. z ograniczenia sprzedaży nieruchomości (o czym wspomiano); W 2017 r. była to kwota 977.818,09 zł, w 2018 r. była to kwota 2.578.397,08 zł, w 2019 r. była to kwota 1.058.922,06 zł, prognozowana kwota na 2020 r. wynosi 500.000 zł. Dochody ogółem, kształtowały się następująco: w 2017 r. wynosiły 73.683.820,37 zł, w 2018 r. wynosiły 76.034.031,12 zł, w 2019 r. wynosiły 87.046.494,91 zł, prognozowana kwota dochodów ogółem na 2020 r. wynosi 85.834.524,50 zł, a zatem prognozuje się spadek dochodów ogółem o 2,7 mln złotych.

Dane prognozowane na 2020 r.

Dochody ogółem: 85.834.524,50 zł

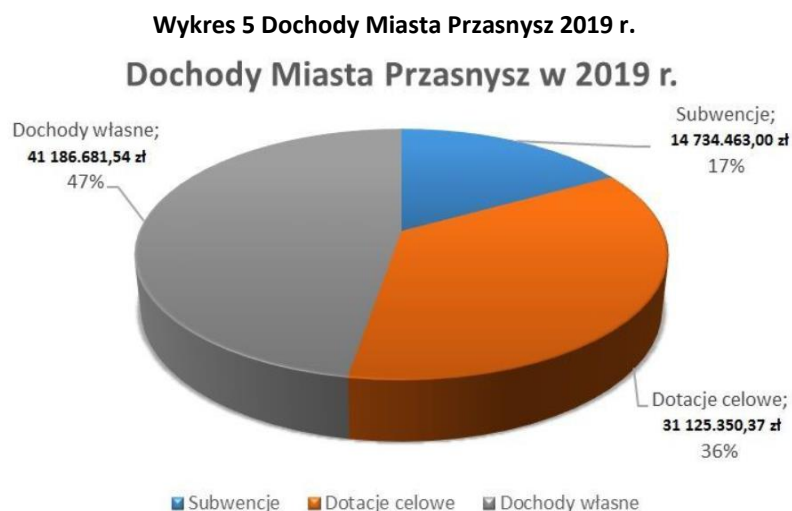
Wydatki ogółem: 87.583.493,52 zł.

Wynik budżetu: -1 748 969,02 zł

Istotnym źródłem dochodów są dochody bieżące z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Z osób fizycznych, w 2017 r. dochód ten wynosił 14.387.711,00 zł, w 2018 r. dochód ten wynosił 16.440.412,00 zł, w 2019 r. dochód wynosił 17.719.170,00 zł, w 2020 r. prognozowany dochód z tytułu udziałów wynosi 17.423.966,00 zł. Z kolei dochód z tytułu udziałów w podatku CIT, wynosił w 2017 r. 706.966,03 zł, w 2018 r. wynosił 1.023.791,02 zł, w 2019 r. wynosił 893.680,96 zł, prognozowany dochód w 2020 r. wynosi 500.000 zł.

Spadek związany jest z trudną sytuacją majątkową w związku z COVID-19.

Wysokość udziałów w podatku PIT i CIT ma istotne znaczenie dla środków budżetowych. Dlatego samorząd powinien podejmować działania, stwarzające dogodne i atrakcyjne warunki dla rozwoju gospodarczego Miasta. Rozwój lokalny, to m.in. rozwój przedsiębiorczości czy wreszcie tworzenie nowych miejsc pracy. Dlatego też istotna jest korelacja Planu Rozwoju Lokalnego z Planem Rozwoju Instytucjonalnego. Dynamika wzrostowa z kolei dotyczy podatku od nieruchomości (podatek ten wzrósł z 9.167.580,34 zł w 2019 r. do prognozowanej kwoty w 2020 r. 9.600.000,00 zł). Strukturę dochodów określa poniższy diagram:



Źródło: Raport o Stanie Gminy Miasta Przasnysz za 2019 rok

Tabela 12 Realizacja dochodów w 2019 r. (Raport o Stanie Gminy Miasta za 2019 rok)

Treść	Plan na 2019 rok	Wykonanie na 31.12.2019 r.	%	Udział w dochodach Ogółem
Dochody własne, w tym	41.303.576,45	41.186.681,54	99,72	47,31
<i>Podatki, w tym:</i>	30.578.042,00	30.290.029,87	99,06	34,79
udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa	18.553.292,00	18.612.850,96	100,32	21,38
podatek od nieruchomości	9.400.000,00	9.167.580,34	97,53	10,53
<i>Opłaty, w tym:</i>	6.281.824,00	6.182.663,69	98,42	7,10
opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi	4.200.000,00	4.158.057,47	99,00	4,78
<i>Pozostałe dochody, w tym:</i>	3.403.710,45	3.623.475,65	106,46	4,16
dochody z najmu i dzierżawy składników majątku	878.338,20	951.193,18	108,29	1,09
<i>Dochody majątkowe, w tym:</i>	1.040.000,00	1.090.512,33	104,86	1,26
ze sprzedaży majątku	1.020.000,00	1.058.922,06	103,82	1,22
Dotacje, w tym	31.347.799,02	31.125.350,37	99,29	35,76
na zadania zlecone	24.765.089,85	24.721.632,93	99,82	28,40
na zadania własne	2.804.441,00	2.741.053,44	97,74	3,15
na zadania współfinansowane ze środków Unii Europejskiej	1.766.844,53	1.651.240,36	93,46	1,90
dotacje i środki pozyskane na dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych	2.011.423,64	2.011.423,64	100,00	2,31
Subwencje	14.734.463,00	14.734.463,00	100,00	16,93
Dochody ogółem, w tym:	87.385.838,47	87.046.494,91	99,61	
dochody bieżące	84.334.414,83	83.944.558,94	99,54	96,44
dochody majątkowe	3.051.423,64	3.101.935,97	101,66	3,56

Źródło: Raport o Stanie Gminy Miasta Przasnysz za 2019 rok.

Wydatki ogółem Miasta za 2017 r. wyniosły 71.208.359,58 zł, w 2018 r. wydatki ogólne wyniosły 71.146.328,63 zł, w 2019 r. wydatki te wyniosły 87.028.706,81 zł, prognozowane wydatki w 2020 r. wynoszą 87.583.493,52 zł. Stosunkowo wzrosły wydatki majątkowe (w 2020 r. prognozowana kwota 82 218 304,41 zł, podczas gdy w 2019 r. 74 796 709,84 zł).

Wzrosły wydatki na wynagrodzenia i składki od nich. W 2017 r. wydatki te wynosiły 22.338.717,42 zł, w 2018 r. wynosiły 24.007.995,05 zł, w 2019 r. wynosiły 26.121.880,75 zł, podczas gdy prognozowane wydatki na wynagrodzenia wraz ze składkami w 2020 r. wynoszą 27.786.462,23 zł. Wzrost wynika ze zwiększonego zakresu obowiązków samorządu na przestrzeni tych lat, a także podwyższonej płacy minimalnej. Należy także zauważyć, że prognozuje się spadek wydatków majątkowych w 2020 r. na poziomie 5.365.189,11 zł, podczas gdy w 2019 r. wydatki te kształtowały się na poziomie 12.231.996,97 zł. Porównawczo należy wskazać rok 2018 r., gdzie wydatki majątkowe wynosiły 4.101.544,24 zł, a w 2017 r. wynosiły 8.771.266,39 zł. Biorąc pod uwagę wysokość uzyskiwanych dochodów, a także wysokość wydatków, należy ograniczyć wydatki na zatrudnienie.



Źródło: Raport o Stanie Gminy Miasta Przasnysz za 2019 rok

Poziom ogólny dług w 2017 r. wynosił 25.331.947,68 zł, w 2018 r. wynosił 24.700.000 zł, z kolei w 2019 r. i 2020 r. dług ten wynosi 25.200.000,00 zł. Prognozuje się spadek długu od 2021 r. do poziomu 21.700.000 zł i dalej 18.700.000,00 zł.

Miasto Przasnysz generuje dochody bieżące na poziomie zbliżonym wydatkom bieżącym. Zaleca się podejmowanie działań mających na celu wzrost dochodów bieżących, poprzez chociażby aktywną politykę podatkową. Tytułem przykładu można wskazać, że od 2016 r. nie było podwyższeń podatku od nieruchomości, dopiero we wrześniu 2020 r. Radni Rady Miejskiej minimalnie skorygowali podatek o wskaźniki GUS.

Tabela 13 Wydatki wg rodzajów działalności w 2019 r.

Nazwa	Dział	Plan	Wykonanie	Udział w wydatkach ogółem	Źródła finansowania	
					Środki zewnętrzne	Środki własne budżetu
Pomoc społeczna i ochrona zdrowia	851, 852, 855	29.756.351,29	29.457.105,23	33,85	25.871.056,77	3.586.048,46
Oświata	801, 854	27.540.597,95	26.556.941,58	30,52	16.675.154,70	9.881.786,88
Administracja	750, 751	6.493.522,51	6.281.437,99	7,22	396.726,91	5.884.711,08
Infrastruktura	600, 700, 754, 900	20.909.320,45	20.006.639,11	22,99	1.915.341,88	18.091.297,23
Kultura i sport	921, 926	4.220.134,50	3.677.955,06	4,23	152.744,25	3.525.210,81
Obsługa długu	757	762.000,00	761.185,00	0,87	0	761.185,00
Pozostałe wydatki	010, 400, 710, 758	516.675,87	287.442,84	0,32	160.281,86	127.160,98
Ogółem		90.198.602,57	87.028.706,81	100,00	45.171.306,37	41.857.400,44

Źródło: Raport o Stanie Gminy Miasta Przasnysz za 2019 rok

Nieaktywna polityka podatkowa

Ostatnia uchwała regulująca podatek od środków transportowych, została podjęta przez Radę Miejską w dniu 29 października 2015 r. (Uchwała Nr XIII/82/2015). Z kolei uchwała w sprawie podatku od nieruchomości została podjęta w dniu 20 października 2016 r. (Uchwała Nr XXV/194/2016). Zmiana koniunktury rynkowej, wzrostu cen za towary i usługi i ogólna skala wysokości podatku w podobnej grupie porównawczej innych samorządów skutkowało tym, że Radni Rady Miejskiej w dniu 8 września 2020 r. podjęli uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości i wprowadzenia zwolnień od tego podatku. Samorząd ze względów zapewne na względy społeczne (informacja uzyskana od pracowników w trakcie wywiadów indywidualnych), nie równoważy i bilansuje systemu podatkowego w cyklicznym horyzoncie czasu. Należy zatem rozważyć zasadność wprowadzenia polityki podatkowej polegającej na corocznych zmianach stawek podatkowych w uzależnieniu od koniunktury gospodarczej.

Należy jednak wskazać, że w Urzędzie Miasta funkcjonuje referat opłat i podatków lokalnych, w ramach którego pracuje 4 pracowników. Referat ten wykonuje zadania istotne dla Miasta, bowiem w stosunku do lat ubiegłych znacznie wzrosła kwota wpływów z tytułu podatku od nieruchomości, a także podatku od środków transportowych. W 2017 r. była to kwota 7.703.913,77 zł, w 2018 r. była to kwota 8.762.354,34 zł, z kolei w 2019 r. była to kwota 9.167.580,34 zł. Prognozowana kwota dochodu z tego tytułu na 2020 r. wynosi 9.600.000 zł, z kolei w 2021 r. prognozuje się dochody w wysokości 9.800.000 zł. Referat w swej strukturze organizacyjnej, nie może pełnić tak istotnych dla funkcjonowania Miasta zadań, które w zasadzie winna wykonywać bardziej złożona komórka organizacyjna, w przypadku Urzędu Miasta, będzie to wydział.

Wydział dysponuje większą zdolnością organizacyjną niż referat, posiada większe zdolności koordynacyjne, a także pozwala na bardziej samodzielne wykonywanie zadań. Aktualnie referat podatków i opłat lokalnych, rzeczywiście i faktycznie pełni funkcję wydziału, aczkolwiek nie jest wyposażony w formalnoprawne narzędzia zarządcze, jakimi dysponuje Wydział. Inna także jest odpowiedzialność za realizację zadań i planowanie budżetowe. Kierownik nie posiada z kolei uprawnień formalnych takich jak Naczelnik wydziału. Tak istotny referat, w celach uporządkowania i usystematyzowania tego obszaru winien być przekształcony na wydział. Dla przykładu nie ma referatu gospodarki komunalnej, czy geodezji i planowania przestrzennego, a są wydziały. Nie ma referatu inwestycji, a jest wydział.

Biorąc nawet pod uwagę porównawczo inne samorzady, to wręcz zasadą jest funkcjonowanie tego obszaru Miasta w ramach wydziału, nie zaś referatów tj. niżej usytuowanej hierarchicznie komórki organizacyjnej. De facto referat funkcjonujący w Urzędzie Miasta wykonuje zadania samodzielnie, a wskaźniki podatkowe i windykacja należności podatkowych wskazuje, że praca ta wykonywana jest dobrze. Za zadania odpowiada kierownik, który w strukturze organizacyjnej nie ma jednak uprawnień przypisanych naczelnikowi. Mając powyższe na względzie, należy do końca 2020 r. dokonać zmiany struktury organizacyjnej i stworzyć nowy Wydział Podatków i Opłat Lokalnych, o właściwej dla niego strukturze organizacyjnej.

Zadłużenie z tytułu czynszów za lokale socjalne

Suma zadłużenia z tytułu czynszów w lokalach socjalnych wynosi na dzień sporządzenia niniejszego opracowania 382.905,76 zł. Zobowiązania te są jednak trudne do egzekucji, bowiem lokatorzy nie dysponują majątkiem, który pozwoliłby na zaspokojenie tych roszczeń. Co prawda samorząd podejmuje działania mające na celu minimalizację tych zadłużeń, to jednak w praktyce wynik tych działań nie jest satysfakcjonujący. Główne przyczyny zadłużenia, jak również wpływającymi na jego wzrost są¹⁷:

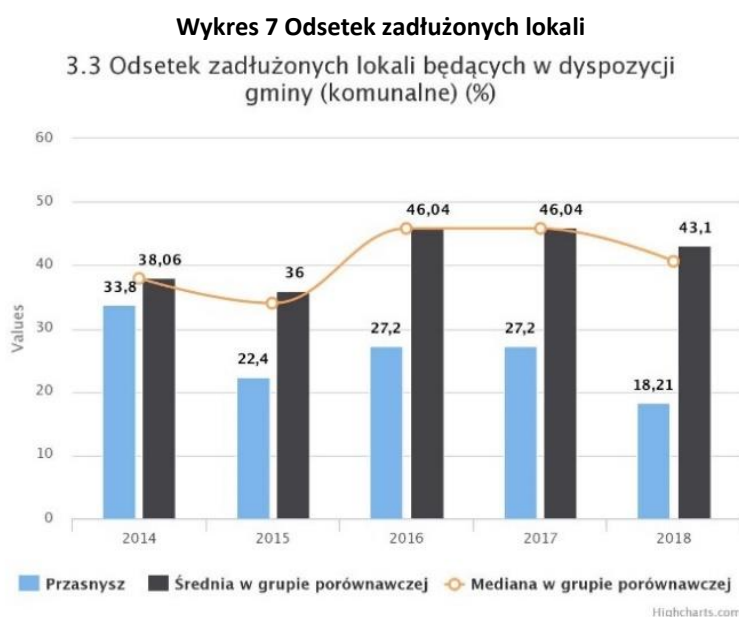
¹⁷ Wywiady indywidualne z pracownikami UM, spotkania z mieszkańcami

- zmniejszenie dochodów gospodarstw domowych lub ich całkowita utrata,
- choroba bliskiej osoby uniemożliwiająca podjęcie pracy,
- konieczność sprawowania opieki nad członkiem rodziny,
- zbyt niska emerytura świadczenie przedemerytalne, renta,
- zły stan zdrowia (w tym niepełnosprawność) uniemożliwiający podjęcie pracy,
- odbywanie kary w zakładzie karnym,
- zbyt wysoki koszt świadczeń związany z powierzchnią zajmowanego lokalu,
- brak sankcji za generowanie coraz wyższego zadłużenia,
- wadliwe ustawodawstwo w zakresie przyznawania lokali socjalnych,
- brak lokali socjalnych uniemożliwiający wykonanie wyroku eksmisyjnego do lokalu o mniejszej powierzchni, niższych opłatach i niższym standardzie.

Na koniec 2018 roku 48,8% lokali było zadłużonych na kwotę ponad 392 tysięcy złotych. W głównej mierze zjawisko to dotyczy lokali socjalnych, w których ściągalność czynszów tytułu najmu stanowi bardzo duży problem. Powoduje to coroczny wzrost zadłużenia (w relacji do roku 2015 zadłużenie wzrosło o ponad 177 tys. zł). Pomimo, że odsetek zadłużonych lokali mieszkalnych jest niższy niż w grupie porównawczej konieczne jest podjęcie działań zmierzających do redukcji poziomu zobowiązań i przeznaczenie egzekwowanych czynszów na cele polityki mieszkaniowej.

W obszarze gospodarowania mieszkaniem istotnym problemem jest także polityka czynszowa, stawki nie są zmieniane od lat. Należy zauważyć, że wysokość czynszu powiązana jest także z przesłanką kryterium dochodowego. Zmieniające się warunki ekonomiczne mają istotny wpływ na wysokość stawki czynszu, podobnie sytuacja wygląda z kryterium dochodowym. Czynniki zewnętrzne mają wpływ na wysokość uzyskiwanych dochodów przez lokatorów, który to dochód z roku na rok jest wyższy (choćby podwyższenie wynagrodzenia minimalnego). Skutkuje to ryzykiem utraty lokali socjalnych nawet przez osoby terminowo dokonujące opłat, stąd też doraźnie Rada Miejska podwyższa te kryterium. Jest to jednak rozwiązane jak wskazano „doraźnie”.

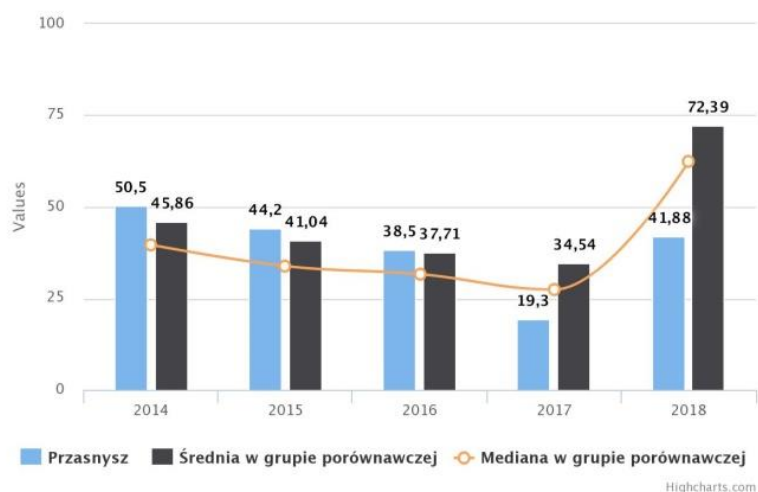
Liczna grupa osób zamieszkujących lokale komunalne czy socjalne uzyskuje od miasta dodatki mieszkaniowe. Wysokość wypłacanych kwot dodatków mieszkaniowych od 2012 roku corocznie ulegała zmniejszeniu. W latach 2017-2018 była niższa niż w grupie porównawczej.



Źródło: MRL.

Wykres 8 Kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych

3.2 Kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w przeliczeniu na 1 lokal mieszkalny w zasobach mieszkaniowych ogółem



Źródło: MRL.

Jak wynika z powyższego, znaczny procent najemców/użytkowników lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu gminnego ma trudności z terminowym regulowaniem należności. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na względzie wysokość łącznego zadłużenia najemców/użytkowników, zarządzanie wierzytelnościami stanowi jedno z priorytetowych zadań Administratora – Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Przasnyszu sp. z o.o. (spółki komunalnej).

Efektom tych działań jest system monitorowania wszystkich wierzytelności między innymi pod kątem ewentualnego przedawnienia, czy też stosowania środków egzekucyjnych oraz położenie szczególnego nacisku na prawidłowe i niezwłoczne wykonanie przesądowych czynności windykacyjnych, aby ograniczać narastanie wierzytelności.

Tabela 14 Zaległości czynszowe stan na 30.06.2020 r.

Zaległości czynszowe stan na 30.06.2020							
	Poniżej 1 miesiąca	1 miesiąc	2 miesiące	3 miesiące i powyżej	Suma	Liczba mieszkań	Udział % zadłużonych
socjalne	60	18	5	66	149		
z udziałem gminy	38	8	3	8	57		
Liczba mieszkań	98	26	8	74	206	344	59,88
socjalne	2 504,20	2 463,74	853,38	377 084,44	382 905,76		
z udziałem gminy	4 448,19	5 106,11	2 302,26	19 215,31	31 071,87		
Kwota zadłużenia	6 952,39	7 569,85	3 155,64	396 299,75	413 977,63		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM.

Spółka komunalna, będąca administratorem mieszkaniowych zasobów komunalnych, w sposób aktywny realizuje politykę windykacyjną wobec dłużników czynszowych. Działania te należy ocenić pozytywnie, niemniej możliwe są dodatkowe rozwiązania, które proces ten ułatwią, a także będą stanowiły wzmocnienie tych działań.

W najbliższym czasie, MZGKiM sp. z o.o. zamierza kontynuować dotychczasową politykę windykacyjną, ukierunkowaną na zahamowanie przyrostu zadłużenia gminnego zasobu mieszkaniowego i opóźnień w płatnościach. Nadal będzie prowadzona bieżąca działalność prewencyjna, polegająca m.in. na kontaktach z dłużnikami, informowaniu o występującym

zadłużeniu, konsekwencjach jego powstania, jak również możliwościach ubiegania się o rozłożenie zaległości na raty, o pomoc socjalną czy też zamianę lokalu. Ponadto Spółka zintensyfikuje swoje działania w zakresie windykacji przesądowej oraz sądowej.

Kolejnym elementem mogącym znacząco przyczynić się do zmniejszenia poziomu zadłużenia najemców/użytkowników gminnych lokali mieszkalnych, jest wdrożenie tzw. Programu odpracowywania zaległości czynszowych. Wprowadzenie w życie tego instrumentu wsparcia dla lokatorów gminnego zasobu mieszkaniowego posiadających zaległości z tytułu opłat za użytkowanie lokali, będzie możliwe po opracowaniu dokumentów prawnych w tym zakresie, w szczególności odpowiedniego zarządzenia Burmistrza Przasnysza, w sprawie przyjęcia „Programu ułatwienia spełnienia zobowiązania z tytułu korzystania z lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta Przasnysz, w formie świadczenia zastępczego. Zaproponowany program wskazuje możliwość zastosowania instytucji prawnej przewidzianej w kodeksie cywilnym – *datio in solutum* tj. świadczenie w miejsce wykonania. Ma ona na celu doprowadzenie do wygaśnięcia istniejącego już uprzednio pomiędzy stronami zobowiązania poprzez spełnienie przez dłużnika świadczenia innego niż określone w treści zawartej między stronami umowy. Dodatkowo należałoby stworzyć stronę internetową, skorelowaną z aplikacją na smartphony, gdzie zadłużony będzie otrzymywał istotne informacje o swoim stanie zadłużenia, wraz z ostrzeżeniami i konsekwencjami z tego wynikającymi. Komunikaty powinny być sporządzone w jasnym, nie urzędowym języku. Aplikacja informowałaby także o możliwych formach pomocy socjalnej, co przedłoży się na większą zdolność czynszową. W aplikacji, jak również na stronie internetowej dostępne będą także wzory wniosków.

Reasumując:

- Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. powinien kontynuować dotychczasowe działania windykacyjne wobec dłużników (działalność prewencyjna, przedsądowa i sądowa),
- Należy prowadzić politykę zamiany lokalowej na lokale o niższych parametrach,
- Należy opracować Program ułatwienia spełnienia zobowiązań z tytułu korzystania z lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta tzw. odpracowanie czynszowe,
- Konieczne jest opracowanie przez Miasto planu zagospodarowania zasobów mieszkaniowych.

Wydatki na oświatę

Wydatki na oświatę stanowią największą część budżetu Miasta Przasnysz. Obrazuje to wykres kołowy wskazany w grafice nr 11. Wydatki na oświatę obrazuje także sporządzone przez Skarbnika zestawienie:

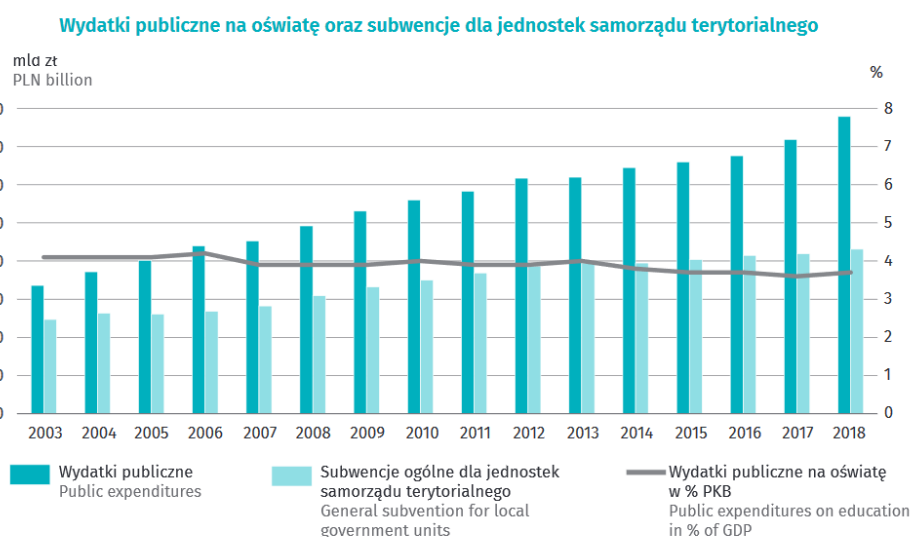
Tabela 15 Wydatki na oświatę

dział	2017	2018	2019	2020-plan
757	13 090 819,00	13 387 010,00	14 045 956,00	13 899 667,00
801	2 323 078,31	2 684 318,39	3 597 927,52	4 045 287,85
854	141 207,49	173 246,00	171 894,81	108 838,00
razem dochody	15 555 104,80	16 244 574,39	17 815 778,33	18 053 792,85
801	21 614 008,65	24 272 926,22	25 408 703,70	28 356 614,20
854	866 353,11	1 035 057,47	1 148 237,88	1 265 428,22
razem wydatki	22 480 361,76	25 307 983,69	26 556 941,58	29 622 042,42
różnica	- 6 925 256,96	- 9 063 409,30	- 8 741 163,25	- 11 568 249,57

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM.

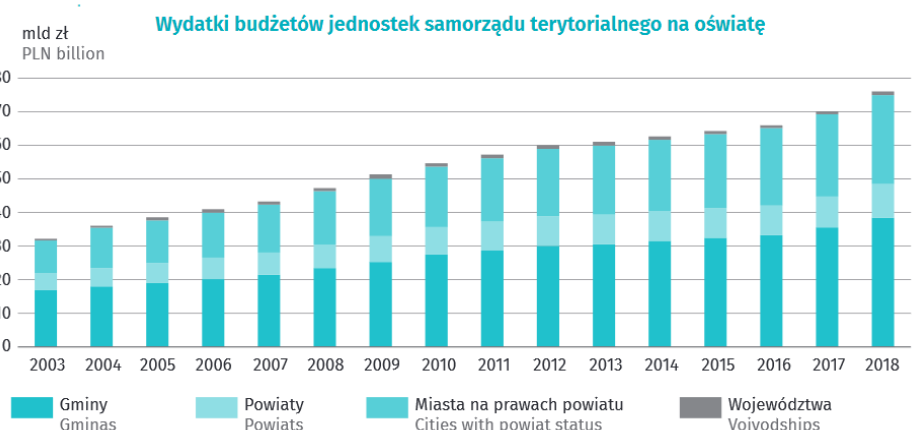
Problem niedoszacowania oświaty ma charakter ogólnopolski. Powyższe dane można zestawić z danymi opracowanymi przez Główny Urząd Statystyczny. Wydatki publiczne na oświatę i wychowanie (z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego) w 2018 r. wyniosły 77,9 mld zł, co stanowiło 3,7% PKB. Część oświatowa subwencji ogólnej (przekazywana szkołom za pośrednictwem jednostek samorządu terytorialnego) wyniosła 43,1 mld zł. Oprócz tej subwencji z budżetu państwa przeznaczono 4,3 mld zł na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą. Środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na oświatę i wychowanie (łącznie ze środkami otrzymanymi z budżetu państwa) w kwocie 76,1 mld zł przeznaczono głównie na funkcjonowanie: szkół podstawowych – 28,4 mld zł (37,3%), przedszkoli (łącznie z oddziałami przedszkolnymi w szkołach podstawowych i innymi formami wychowania przedszkolnego) – 13,0 mld zł (17,1%), gimnazjów i klas dotychczasowego gimnazjum prowadzonych w szkołach innego typu – 6,6 mld zł (8,6%), klas dotychczasowych zasadniczych szkół zawodowych prowadzonych w branżowych szkołach I stopnia oraz techników (łącznie ze szkołami artystycznymi) – 6,9 mld zł (9,1%), branżowych szkół I stopnia – 0,4 mld zł (0,5%), liceów ogólnokształcących – 4,5 mld zł (5,9%), szkół policealnych – 0,6 mld zł (0,8%)¹⁸.

Wykres 9 Wydatki publiczne na oświatę oraz subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, publikacja oświata i wychowanie 2018/19.

Wykres 10 Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na oświatę



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, publikacja oświata i wychowanie 2018/19.

¹⁸ Raport GUS, Oświata i wychowanie 2018/2019.

Tabela 16 Wydatki na oświatę

Nazwa szkoły	Rok	Liczba uczniów	Liczba Nauczycieli	Wydatki na szkołę
Szkoła Podstawowa Nr 1	2020	628 35 – klasa „0”	66	6 888 710 zł
	2019	638 19 – klasa „0”	66	6 710 740 zł
	2018	705 25 – klasa „0”	70	5 882 467 zł
Szkoła Podstawowa Nr 2	2020	473 30 – klasa „0”	51	5 200 340 zł
	2019	468 38 – klasa „0”	50	4 808 776 zł
	2018	498 41 – klasa „0”	57	4 541 471 zł
Szkoła Podstawowa Nr 3 Gimnazjum Nr 3 im. Noblistów Polskich (2018r.)	2020	581 69 – klasa „0”	66	6 475 645 zł
	2019	579 58 – klasa „0”	67	6 379 423 zł
	2018	628 56 – klasa „0”	68	5 882 467 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM

Subwencja oświatowa otrzymywana przez Miasto nie jest wystarczająca na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem oświaty w Przasnyszu. W 2019 r. było to 14 mln złotych, a według prognozy w 2020 r. jest to kwota 11,5 mln złotych. Poniżej przedstawiono dane odnoszące się do niedoszacowania subwencyjnego oświaty:

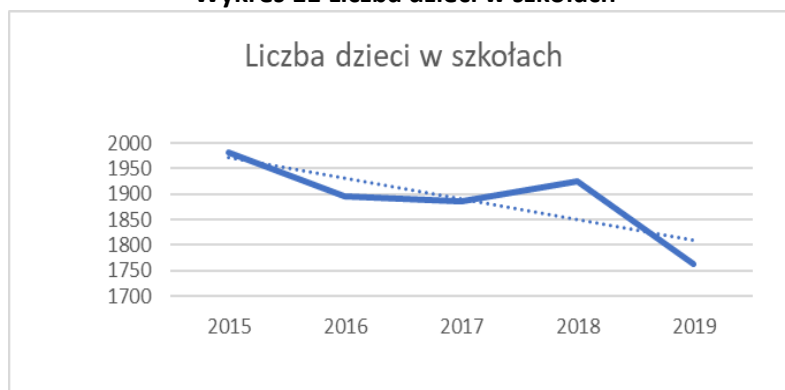
Tabela 17. Subwencja część oświatowa ogółem

Rok	Otrzymana subwencja
2018	13,3 mln
2019	14,0 mln
2020	13,9 mln

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM.

Otrzymywana subwencja utrzymuje się na podobnym poziomie, z kolei wydatki wzrastają. Pracownik ds. koordynacji oświaty, powinien także zmierzyć się z problemem spadającej liczby uczniów. Problem ten został podniesiony i szczegółowo omówiony w Planie Rozwoju Lokalnego, wobec czego w niniejszym opracowaniu jest jedynie sygnalizowany.

Wykres 11 Liczba dzieci w szkołach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM.

Problem ten ma jednak charakter systemowy i dotyczy rozwiązań o charakterze centralnym. W sprawie tej interweniował wielokrotnie Związek Miast Polskich. Niedoścignione wydatki na oświatę w kontekście otrzymywanej części oświatowej subwencji, stanowią istotny wydatek Miasta.

Zarządzanie finansami oświaty w Urzędzie Miasta

W strukturach Urzędu Miasta funkcjonuje referat finansów i oświaty, który ma przede wszystkim funkcję „rozliczeniowo - księgową”, z uwagi na dobór pracowników, ich przygotowanie zawodowe i wykształcenie, a także z uwagi na zakres przedmiotowy tego referatu, określony w Regulaminie Organizacyjnym. Częściowo jednak zajmuje się zadaniami merytorycznymi. Referat powstał w wyniku likwidacji miejskich zespołów obsługi oświaty, co skutkowało przede wszystkim rozproszeniem funkcji głównych księgowych. W tym miejscu trzeba zasygnalizować problem (w dalszej części opracowania szerzej), że zgodnie z art. 54 ustawy o finansach publicznych, głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik powierza obowiązki i odpowiedzialność (...). W związku z treścią tego przepisu, w jednostce organizacyjnej tj. w referacie finansów, oświaty i sporty, zatrudnione są księgowi na część etatu w Urzędzie Miasta i na część etatu w szkołach. Występuje zatem rozproszenie kompetencyjne, niemniej ustawa o samorządzie gminnym pozwala na uporządkowanie tego obszaru, wprowadzając w art. 10a ustawy o samorządzie gminnym możliwość wspólnej obsługi. Takie rozwiązanie pozwoli uporządkować istniejące rozproszenie, a także pozwoli na wygenerowanie dodatkowych oszczędności przy np. wspólnych zamówieniach. Odnośnie pracownika, który zajmuje się merytorycznie sprawami oświaty, poświęcono temu inny rozdział (utworzenie odrębnego stanowiska ds. obsługi jednostek oświatowych).

Dyrektorzy szkół, przedkładają JST swoje plany finansowe opracowane w oparciu o spójne wskaźniki ekonomiczne i dotychczas ponoszone wydatki. Plany te znacząco różnią się w zależności od szkoły, wynika to nie tylko ze specyfiki placówki, ale również z planowanych inwestycji. Często, niektóre wydatki mają charakter nieplanowanych, co przedkłada się na ogólny i wcześniej ustalony plan. Proponuje się przy tym wprowadzenie budżetów zadaniowych dla szkół, co będzie przedkładało się na uporządkowane i przejrzyste wydatkowanie środków na oświatę.

Miasto nie dysponuje wykwalifikowaną kadrą z wykształceniem kierunkowym odnośnie zarządzania oświatą, w szczególności odnośnie analizy i nadzoru nad arkuszami organizacyjnymi szkół. Pracownik dedykowany do tego zadania samodzielnie nabywa doświadczenie w tym obszarze. Trzeba też mieć świadomość, że arkusz organizacyjny (właściwie strategicznie opracowany) pozwoli na generowanie dodatkowych oszczędności.

Reasumując zaleca się w tym przypadku:

- Stworzenie samodzielnego stanowiska pracy ds. koordynacji oświaty,
- Wprowadzenie budżetów zadaniowych dla szkół,
- Przeprowadzenie szkoleń z zakresu sporządzania, analizy i zatwierdzania arkusza organizacyjnego szkół,
- Weryfikację arkuszy organizacyjnych ze wsparciem podmiotów zewnętrznych.

Wydatki remontowe na utrzymanie substancji komunalnej

Samorząd co roku, w coraz mniejszym zakresie dokonuje wydatków remontowych na lokale i budynki stanowiące zasób mieszkaniowy Miasta. Z biegiem lat substancja mieszkaniowa ulega zniszczeniu i wymaga remontów. Powstaje zatem ryzyko kumulacji wydatków i konieczności podjęcia działań nakładczych o wysokim zaangażowaniu budżetowym. Problem ten został opisany w Planie Rozwoju Lokalnego. W niniejszym opracowaniu jest on jedynie sygnalizowany jako przeszkoda natury finansowej, albowiem racjonalne rozłożenie remontów w czasie pozwoli na jakościowe utrzymanie tych obiektów. Trzeba też wskazać, że niektóre obiekty wymagają kompleksowych remontów, co jest

zdarzeniem nieuniknionym, bez względu na politykę remontową Miasta. Różnicę w nakładach na remonty wskazują poniższe dane.

Tabela 18 Nakłady na remonty

Lata	Wydatki na remonty	Ilość wyremontowanych mieszkań
2010	146 565	
2011	381 947	
2012	70 624	
2013	49 359	
2014	226 827	20
2015	170 753	17
2016	95 992	6
2017	39 410	20
2018	32 614	18
2019	16 685	11
2020	10 838	
Razem	1 997 182	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UM

Zarządzanie długiem

Problem długu publicznego od zawsze budził sporo emocji, jednak szczególnie zyskał na znaczeniu w okresie problemów ekonomicznych, których doświadcza globalna gospodarka. Problemy te przedkładają się także na samorządy, w tym miasto Przasnysz. Istotne jest efektywne, szczegółowe i analityczne poszukiwanie rozwiązań, które minimalizują dług publiczny. W samorządzie przasnyskim dotychczas nie przeprowadzono żadnych szkoleń, odnośnie szeroko pojętego zarządzania długiem. Takie szkolenia nie tylko wzmocnią kompetencje Skarbnika czy pracowników zajmujących się księgowością budżetową, ale umocnią pozycję JST w subregionie, pozwolą na podejmowanie działań racjonalnych i zgodnych z techniką zarządzania finansami.

Trzeba przy tym zauważyć, że rośnie pozycja ekonomiczna samorządowego sektora publicznego w systemach finansowych poszczególnych państw, a efektywne zarządzanie tym sektorem to jedno z kluczowych wyzwań, zwłaszcza w kontekście globalnego kryzysu gospodarczego oraz ściśle związanego z nim kryzysu sektora finansów publicznych. Po drugie, jednym z ważniejszych warunków zwiększenia efektywności sektora publicznego jest zwiększenie efektywności zadłużenia sektora finansów publicznych, w tym efektywności wykorzystania instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej j.s.t. Po trzecie, istotną rolę w zakresie zarządzania samorządowym długiem odgrywają regulacje formalnoprawne, za których pomocą można wytworzyć określone systemowe i proefektywnościowe mechanizmy zarządzania. Po czwarte, problemem w polityce zadłużenia polskich j.s.t. jest profesjonalne zarządzanie ryzykiem zadłużenia obejmujące system jego identyfikacji, analizy, oceny oraz takiej reakcji władz samorządowych, które umożliwiają minimalizację strat i maksymalizację możliwości w kontekście efektywnej polityki zadłużenia. Po piąte, istotne jest zastąpienie tradycyjnego audytu wewnętrznego tzw. audytem efektywnościowym (ang. *performance audit* lub *value for money audit*), koncentrującym działania audytorów na trzech elementach (tzw. 3E), tj. na ocenie gospodarności jednostki samorządowej (ang. *economy*), jej wydajności (ang. *efficiency*) i skuteczności (ang. *effectiveness*). Po szóste, swobodny dostęp j.s.t. do instrumentów rynku kapitałowego uwarunkowany jest wykorzystaniem przez nie instrumentu ratingu komunalnego w lokalnej polityce zadłużenia¹⁹. Po siódme, często niedocenianym przez władze samorządowe elementem procesu zarządzania długiem jest kwestia szeroko rozumianych

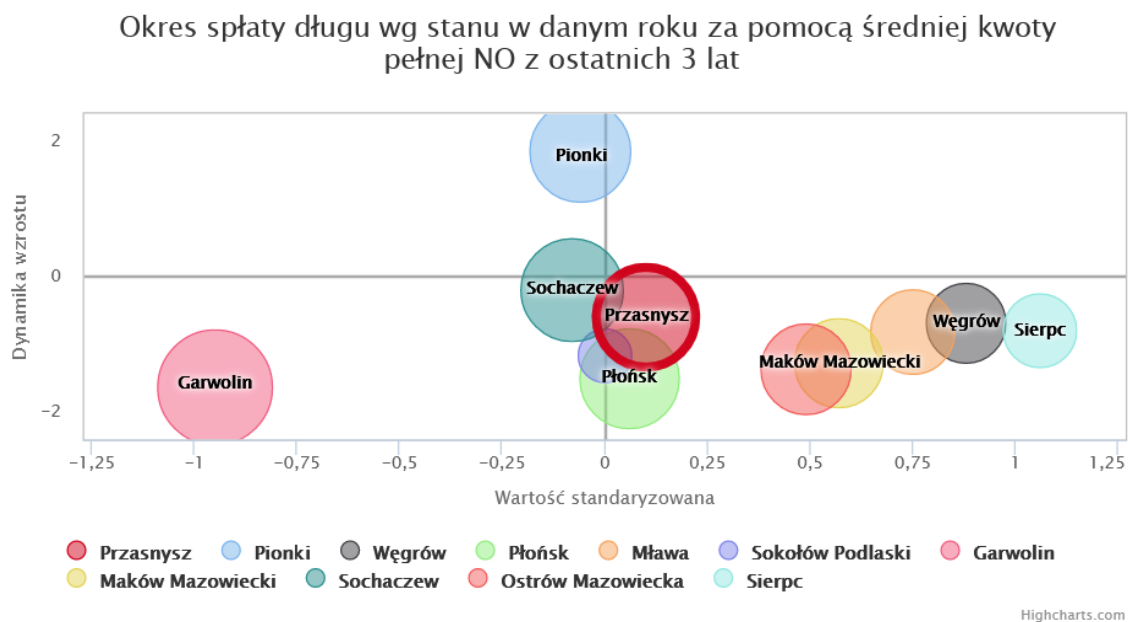
¹⁹ D. Perło, M. Poniatowicz, J. Salachna, Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego, Oficyna 2010 r.

działań informacyjno-promocyjnych oraz wykorzystania instrumentów komunikacji marketingowej w polityce długu. Po ósme, zarządzanie długiem jest procesem decyzyjnym, który wymaga określonych rozwiązań organizacyjno-instytucjonalnych.

Analiza porównawcza Miasta Przasnysz

Analizę porównawczą wykonano w oparciu o narzędzie „Monitor Rozwoju Lokalnego”.

Wykres 12 Okres spłaty długu wg stanu w danym roku za pomocą średniej kwoty pełnej NO z ostatnich 3 lat



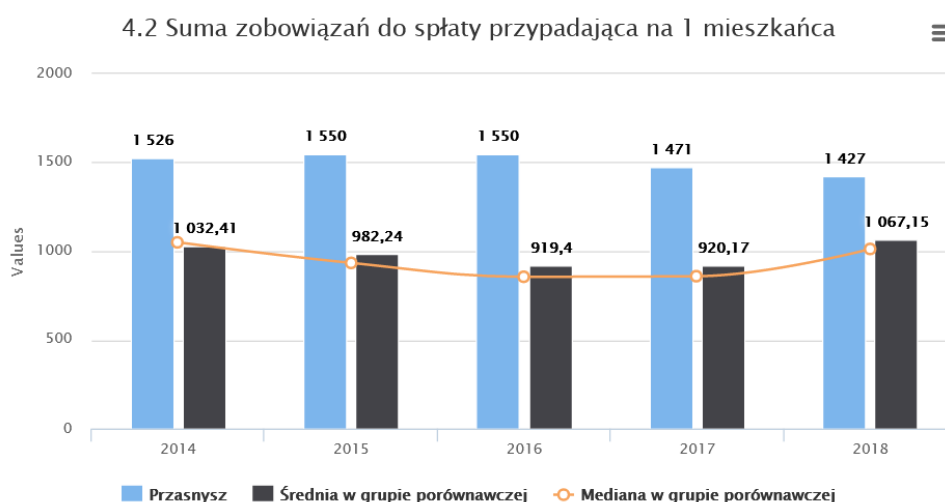
Źródło: MRL

Tabela 19 Okres spłaty długu wg stanu w danym roku za pomocą średniej kwoty pełnej NO z ostatnich 3 lat

Nazwa JST	Wartość nominalna	Wartość standaryzowana	Dynamika
Przasnysz	4.02	0.1	-0.6
Pionki	4.57	-0.06	1.85
Węgrów	1.34	0.88	-0.69
Płońsk	4.17	0.06	-1.51
Mława	1.77	0.75	-0.82
Sokołów Podlaski	0	0	-1.17
Garwolin	7.63	-0.95	-1.64
Maków Mazowiecki	2.38	0.57	-1.28
Sochaczew	4.65	-0.08	-0.2
Ostrów Mazowiecka	2.67	0.49	-1.37
Sierpc	0.72	1.06	-0.8

Źródło: MRL

Wykres 13 Suma zobowiązań do spłaty przypadająca na 1 mieszkańca wynosi

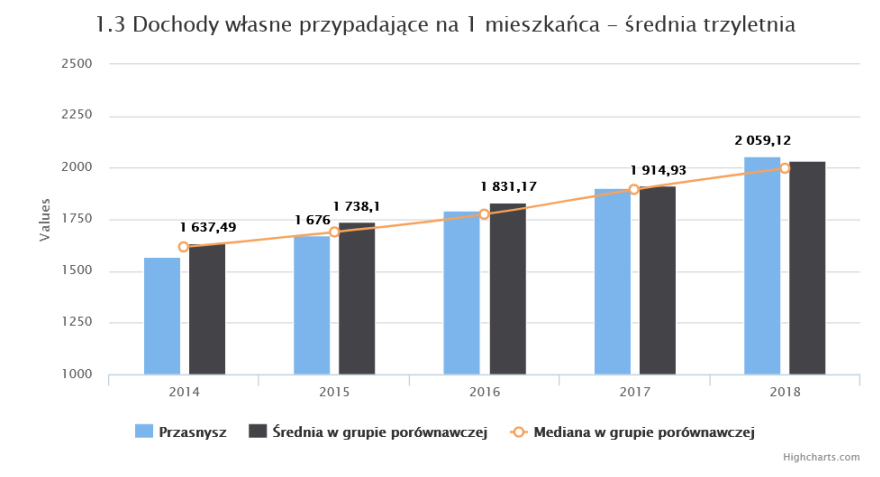


Źródło: MRL

W 2014 r. średnia suma zobowiązań na mieszkańca Przasnysza wyniosła 1526 zł, w 2015 r. i 2016 r. utrzymała się na stałym poziomie, a w kolejnych dwóch latach ulegała zmniejszeniu. W 2018 r. kwota wyniosła 1427 zł. Suma zobowiązań uległa zatem zmniejszeniu o 15 % w ciągu pięciu lat, jednak w całym analizowanym okresie była wyższa niż średnia w grupie porównawczej 100 miast.

Według danych Urzędu Miasta w 2019 r. suma zobowiązań na mieszkańca wynosiła 1485 zł. Dane te są bardzo szacunkowe, bowiem nie jest znana liczba osób faktycznie zamieszkujących w mieście Przasnysz. Dane GUS różnią się także od danych, jakimi dysponuje samorząd.

Wykres 14 Dochody własne przypadające na 1 mieszkańca- średnia trzyletnia

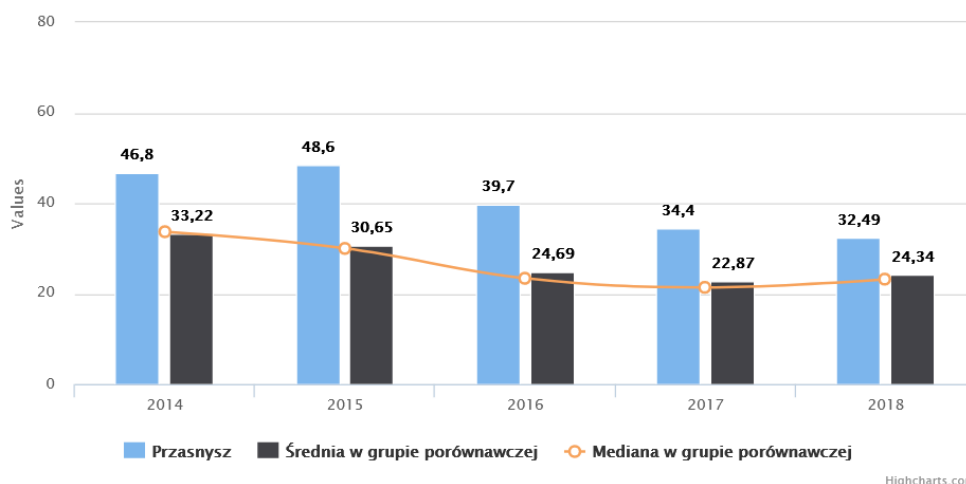


Źródło: MRL.

Zauważalny jest wzrost dochodów własnych przypadających na jednego mieszkańca. Szczegółowe porównanie dotyczące zadłużenia zostało określone w tabeli poniżej.

Wykres 15 Relacja kwoty zadłużenia w danym roku do dochodów ogółem

4.3 Relacja kwoty zadłużenia w danym roku do dochodów ogółem

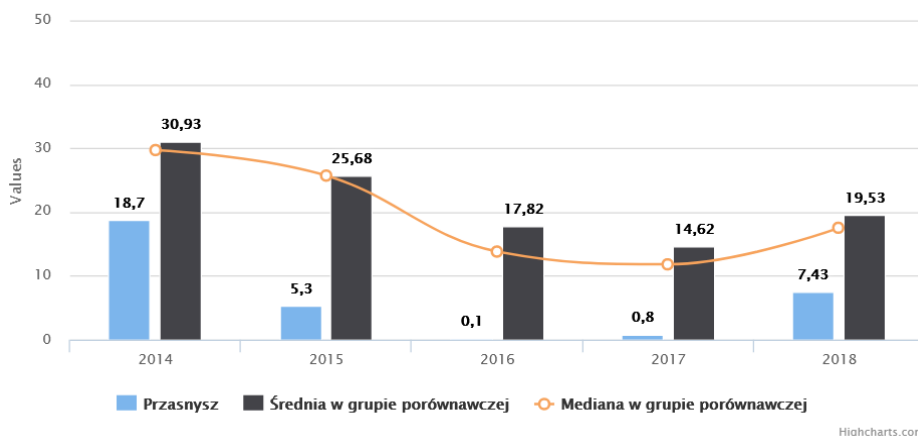


Źródło: MRL.

Z powyższej analizy wynika, że kwota zadłużenia stosunkowo ulega zmniejszeniu, podczas gdy inne samorządy w grupie porównawczej w ostatnich dwóch latach wykazują tendencję wzrostową. Poziom ogólny dług w 2017 r. wynosił 25.331.947,68 zł, w 2018 r. wynosił 24.700.000 zł, z kolei w 2019 r. i 2020 r. dług ten wynosi 25.200.000,00 zł. Prognozuje się spadek długu od 2021 r. do poziomu 21.700.000 zł i dalej 18.700.000,00 zł. Miasto podejmuje działania zmierzające do obniżenia zadłużenia.

Wykres 16 Udział wydatków majątkowych na projekty dofinansowane z UE w wydatkach majątkowych ogółem (w %) - średnia trzyletnia

5.1 Udział wydatków majątkowych na projekty dofinansowane z UE w wydatkach majątkowych ogółem (w %) - średnia trzyletnia



Źródło: MRL

Pozyskiwanie środków zewnętrznych, a zarządzanie

Z diagnozy wynika, że Miasto Przasnysz ma niski udział wydatków majątkowych na projekty dofinansowane z UE w wydatkach majątkowych ogółem. Samorząd najbardziej aktywny był w tym obszarze w latach 2010 – 2012, wówczas realizowane były najbardziej kosztochłonne inwestycje Miasta. W dalszych latach, samorząd realizował „twarde” projekty inwestycyjne realizowane ze środków zewnętrznych w znacznie mniejszym zakresie. Aktualnie duża część środków pozyskiwana jest na tzw. projekty miękkie.

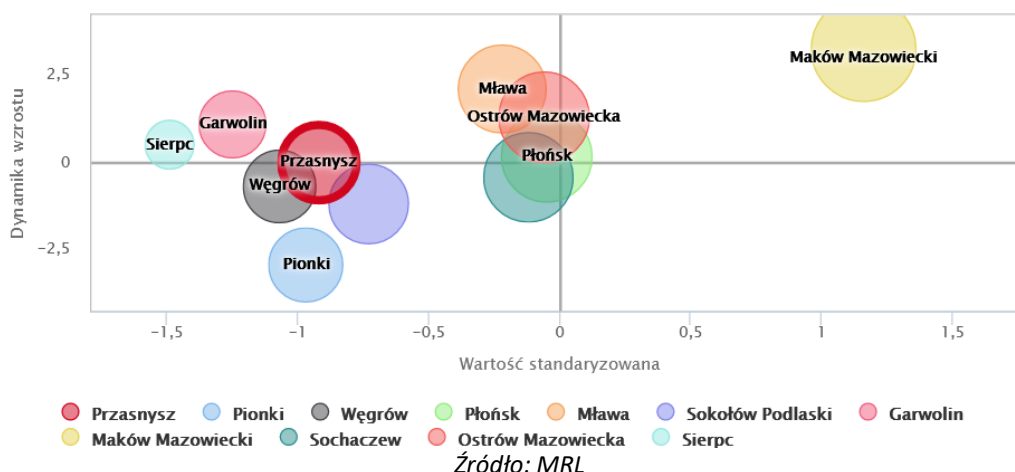
Samorząd dostrzegając deficyt środków zewnętrznych, a także problematykę tego obszaru, zmienił organizacyjnie w strukturze urzędu nazwę Wydziału Inwestycji Miejskich na Wydział Inwestycji, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych. Zatrudniono także osobę z doświadczeniem przy realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych. Dotychczas pracownik ten opracowywał wnioski na dofinansowanie z Mazowieckiego Instrumentu Aktywizacji Działkowców, Mazowieckiego instrumentu Wsparcia Infrastruktury Sportowej, Ministerstwa Sportu oraz w ramach programu „Rozwój Lokalny”. Cyklicznie przygotowywał zestawienie programów (źródeł dofinansowania) przekazując je w formie newslettera oraz przygotowywał raporty z pozyskanych środków zewnętrznych. Należy jednak wskazać przy tym, że większa część programów wymaga wkładu własnego, co jest problematyczne w kontekście budżetowym. Samorząd dostrzegając deficyt środków zewnętrznych, a także problematykę tego obszaru, zmienił organizacyjnie w strukturze urzędu nazwę Wydziału Inwestycji Miejskich na Wydział Inwestycji Miejskich, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych. Zatrudniono także osobę z doświadczeniem przy realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych. Dotychczas pracownik ten opracowywał wnioski na dofinansowanie z Mazowieckiego Instrumentu Aktywizacji Działkowców, a także przygotowywał zestawienie programów (źródeł dofinansowania). Należy jednak wskazać przy tym, że większa część programów wymaga wkładu własnego, co jest problematyczne w kontekście budżetowym.

Proponuje się działania:

- Opracowanie zestawienia odnośnie źródeł finansowania winno być podzielone na strategiczne, oświatowe, kulturalne, dla organizacji pozarządowych itd. Kierownictwo powinno uzyskiwać informacje wyłącznie o charakterze strategicznym. Opracowanie także powinno być uzupełnione o informacje odnośnie wkładu własnego, czego aktualnie nie ma,
- Wyposażyć pracownika w odpowiednie narzędzia prawne, aby mógł on egzekwować od jednostek organizacyjnych informacje zwrotne odnośnie przesłanych projektów,
- Należy zintensyfikować nadzór Naczelnika Wydziału Inwestycji Miejskich, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych nad tym obszarem,
- Pracownik powinien raportować Naczelnikowi i najwyższemu kierownictwu ilość informacji przesłanych, a także odpowiedzi adresatów tych wiadomości,
- Najwyższe kierownictwo powinno egzekwować od pracowników i jednostek informację zwrotną w zakresie decyzji o aplikowaniu do danego programu oraz postępów w przygotowaniu wniosku.

Wykres 17 Udział wydatków majątkowych na projekty dofinansowane z UE w wydatkach majątkowych ogółem (w %)- średnia trzyletnia

5.1 Udział wydatków majątkowych na projekty dofinansowane z UE w wydatkach majątkowych ogółem (w %) – średnia trzyletnia



Z analizy porównawczej wynika, że mniejsze miasta niż Przasnysz, takie jak Maków Mazowiecki mają wyższy wskaźnik wydatków majątkowych na wydatki finansowane z UE. Przasnysz jest za Płońskiem, Mławą, Sokołowem Podlaskim, Makowem Mazowieckim, Sochaczewem, Ostrowią Mazowiecką. Najgorzej wypadł w tym zestawieniu Sierpc.

Komplementarny charakter zarządzania finansami

Działania naprawcze w tym obszarze mają charakter wieloskładnikowy. Poczynając od zmian z zakresu metodyki postępowania odnośnie dostępności programów finansowych, po aktywną politykę podatkową, rozwiązania informatyczne, sprzedaż nieruchomości i szczególną weryfikację obszaru z zakresu oświaty, pozwoli wygenerować oszczędności, które będą stanowiły możliwy składnik wkładu do programów finansowanych ze środków zewnętrznych. A zatem działania te muszą mieć charakter komplementarny, spójny, zbiorowy.

Dodatkowe wnioski, wynikające z rozmów z pracownikami (rozmowy przeprowadzane w grupach roboczych, indywidualne rozmowy z pracownikami, a także przy udziale Zespołu Kluczowych Specjalistów), wskazują na:

- **Konieczność dopracowania procedury zamówień publicznych**, intensyfikacja działań związana z poszukiwaniem atrakcyjnych ofert, większa kontrola zamówień podprogowych, konieczność dokładnej i starannej analizy rynku. Jednostki podległe nie posiadają regulaminów zamówień podprogowych, należy je opracować.
- **Potrzebę racjonalnej gospodarki finansowej** - poprzez planowanie strategiczne, poprzedzone analizą ryzyka, egzekwowanie odpowiedzialności pracowniczej, za niestaranne opinie czy wskazania, które stanowiły podstawę podjętych decyzji.
- **Potrzebę opracowania audytu oświetlenia** – weryfikacja oszczędnościowa wykorzystania oświetlenia funkcjonującego w Mieście (działanie zaplanowane w PRL).
- **Potrzebę opracowania audytów energetycznych** - weryfikacja zapotrzebowania energetycznego czy też ubytków z tym związanych, posiadanie istotnych informacji, w zakresie energii wykorzystywanej na potrzeby budynków użyteczności publicznej, co ma się przedłożyć na właściwe inwestowanie w tym zakresie (pompy ciepła, technologia odnawialnych źródeł energii, termomodernizacje itd.). – przewidziano w PRL.
- **Wymiana oświetlenia w budynkach użyteczności publicznej na energooszczędne.**
- **Instalacja paneli fotowoltaicznych na budynkach użyteczności publicznej „OZE”.** (w ramach RFIS lub innych źródeł finansowych) – złożono wniosek.
- **Informatyczny system zarządzania oświetleniem miejskim i energią.**
- **Oprogramowanie do gromadzenia danych strategicznych.**

Celem generowania oszczędności, koniecznym jest wymiana opraw oświetleniowych, w szkołach dla których organem prowadzącym jest Miasto Przasnysz.

W Szkole Podstawowej nr 1 do wymiany jest 614 opraw – 370 tys. złotych, wymiana instalacji elektrycznej zasilającej oprawy, tablice, automatyka w wybranych pomieszczeniach, to koszt 287 tys. złotych. W Szkole Podstawowej Nr 2, do wymiany jest 375 opraw, koszt takiej wymiany wynosi 226 tys. złotych, wymiana instalacji elektrycznej zasilającej oprawy, tablice, automatyka w wybranych pomieszczeniach, to koszt 175 tys. złotych. W Szkole Podstawowej Nr 3 na hali sportowej konieczna jest wymiana 452 opraw – co stanowi koszt 272 tys. złotych. Wymiana automatyki – 70 tys. złotych. Wymiana opraw w szkole, koszt 332 oprawy – koszt 200 tys. złotych. Wymiana opraw w szkołach będzie generować duże oszczędności dla budżetu Miasta.

Podobnie instalacja paneli fotowoltaicznych na dachach budynków, niemniej Miasto aplikuje o środki na ten cel w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Przewidywany koszt takiej inwestycji – 840.000 złotych. Proponowanym rozwiązaniem jest informatyczny system sterujący z dostępem

z poziomu aplikacji, gdzie oprócz automatyki możliwe będzie ręczne sterowanie oświetleniem i bieżące reagowanie na ujawniające się w trakcie korzystania nieprawidłowości. Chodzi o stworzenie zintegrowanej platformy zarządzania oświetleniem, dzięki której miasta stają się bardziej ekologiczne, oszczędzają więcej energii i są lepszym miejscem do życia. Łatwe w obsłudze aplikacje internetowe zapewniają pełny przegląd zintegrowanych lamp ulicznych, co pozwala na zarządzanie procesami pracy i wysyłanie ekip konserwacyjnych tylko tam, gdzie są potrzebne. Dane z systemu składają się na informacje o zużyciu i kosztach energii dostępne w czasie zbliżonym do rzeczywistego. Ułatwiają one efektywniejsze planowanie i tworzenie harmonogramów.

Pracownicy wskazali także na konieczność zakupu oprogramowania do gromadzenia danych strategicznych, aktualnie dane takie nie są gromadzone, brak jest też systemów wspierających te dane. Taki system, pozwoli na planowanie finansowe i strategiczne w kontekście zmieniających się trendów demograficznych, finansowych, społecznych. System pozwoli na porządkowanie takich danych, generowanie opracowań i raportów, co będzie wykorzystywane przy podejmowaniu dla Miasta strategicznych decyzji, w ramach analizy ryzyka i planowania przyszłościowego, strategicznego. Jeden z pracowników wprost wskazał:

„Zasadnym byłoby utworzenie oprogramowania do gromadzenia wszelkich danych o mieście z ich odpowiednim skatalogowaniem, dla UM jak i jednostek organizacyjnych, ułatwi to proces zarządzania miastem, diagnozowania problemów, pozyskiwania środków zewnętrznych, pracownicy wydziałów UM, jak również osoby z jednostek organizacyjnych posiadałby dostęp do wprowadzania danych i ich przeglądania, dzisiaj funkcjonuje duża ilość różnego rodzaju dokumentów ogólnomiejskich i sektorowych, które znajdują się w różnych jednostkach, stworzenie takiego programu/aplikacji przyczyni się też do ukierunkowania rozwoju miasta, tworzenia planów wieloletnich.

Powyższe wskazania, stanowią uzupełnienie tych działań komplementarnych, które pozwolą osiągnięcie oszczędności budżetowych. Działania te mają się przedłożyć, na osiągnięcie pozytywnej dynamiki dochodowej.

Budżet zadaniowy JST

Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie działalnością jednostki samorządu terytorialnego (JST) poprzez ujęcie tej działalności w zadania. Budżetowanie zadaniowe stanowi alternatywny, w stosunku do układu tradycyjnego podziałek klasyfikacji budżetowej (dział - rozdział - paragraf), sposób opracowywania i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Pozwala na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, w rezultacie właściwsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców²⁰.

Budżet zadaniowy to jedna z nowoczesnych form zarządzania finansami publicznymi. (...) Nowy sposób budżetowania to nie tylko końcowy dokument, ale system planowania, wykonywania i sprawozdawczości²¹. Formuła budżetu zadaniowego nie jest chętnie wykorzystywana przez samorządy. W przypadku oświaty obok obowiązkowej sprawozdawczości w układzie klasyfikacji budżetowej, niezbędne jest przygotowywanie szeregu innych dokumentów – jak arkusze organizacyjne czy plany finansowe. Dlatego też oprogramowanie, które pozwala połączyć wszystkie te dokumenty, a jednocześnie wprowadzić układ zadań, według indywidualnych potrzeb samorządu w sposób szczególnie usprawnia prowadzenie budżetu. Z takiego, niezwykle użytecznego oprogramowania korzysta dziś wiele samorządów. Na przykład w Krakowie, wdrażany jest Zintegrowany System Zarządzania Oświatą. Na potrzeby tego systemu określono szeroko modelowe zadania jakie realizują placówki i wydział edukacji. Wprowadzenie budżetu zadaniowego w Mieście

²⁰ *Narzędzia efektywnego zarządzania – planowanie zadań w układzie wieloletnim i rocznym*, Lubelska Szkoła Biznesu-Brytyjski Fundusz Know How Fundusz Współpracy, Warszawa 2000.

²¹ M. Olczak, *Budżet zadaniowy - Zalety i obawy*, Wspólnota 32/2000.

Przasnysz wymaga jednak szeregu szkoleń z tym związanych. Aktualnie samorząd nie jest gotowy na jego wprowadzenie, stąd też proponuje się wprowadzanie budżetu zadaniowego etapami. W pierwszej kolejności w oświacie do IV kwartału 2023 r. Następnie w ogólności. Wprowadzenie budżetu wymaga szkoleń dla księgowych i pracowników. Służby księgowe pozytywnie odniosły się do proponowanych zmian w tym zakresie²².

Budżet zadaniowy pozwoli uporządkować system zarządzania finansami, zawiera czytelną informację o wydatkach budżetowych, jasny pomiar skutków nakładów do celów, a także sprzyja sprecyzowaniu celów JST.

Procedury

Procesy takie jak planowanie budżetu oraz sporządzanie Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF) ich monitorowanie, wprowadzanie zmian sprawozdawczości zostały opisane i wdrożone. Radni Rady Miejskiej w Przasnyszu, uchwałą Nr XXVIII/208/2020 z dnia 28 lipca 2020 r. określili tryb prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta Przasnysza. Z kolei Burmistrz Przasnysza zarządzeniem Nr 82/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r. określił procedurę w sprawie przygotowania projektu budżetu oraz projektu wieloletniej prognozy finansowej Miasta Przasnysza.

Samorząd co do zasady prowadzi analizę ryzyka przy każdym wydatku budżetowym, a także planowanym dochodzie. Jest to naturalna konsekwencja zasady roczności budżetowej, a także wskaźników, regulowanych przepisami prawa. Analiza ryzyka nie jest sformalizowana ani spisywana. Merytoryczny pracownik dodatkowo zwraca uwagę, że analiza wydatków oraz ich monitorowanie koncentruje się wyłącznie w ramach jednego roku budżetowego, brak myślenia perspektyw stycznego (źródło: arkusz diagnostyczny, badanie przeprowadzone wśród pracowników). Jak wynika z przeprowadzonych badań, samorząd jednak w sposób niedostateczny analizuje ryzyko. Brakuje opracowanych procedur, które pozwolą ten proces koordynować. Część decyzji podejmowanych jest nie w oparciu o szczegółową analizę ryzyka, ale w oparciu o inne niezidentyfikowane czynniki. Pracownicy wskazują, że brak informacji od kierownictwa odnośnie potrzeb danej inwestycji, ogranicza możliwość w sposób właściwy przeprowadzić analizę ryzyka.

- **W samorządzie nie ma jednak opisanych procedur związanych z analizą ryzyka. JST powinno opracować taki dokument celem wsparcia i sformalizowania podejmowania decyzji.**
- **Konieczne jest przeprowadzenie szkolenia dla pracowników merytorycznych z zakresu analizy ryzyka w procesie podejmowania decyzji strategicznych.**

Należy też wskazać, że procedura projektowania budżetu i WPF nie zawiera formalnych zapisów odnośnie wprowadzenia wysokiego priorytetu dla zadań o charakterze strategicznym. Projekty strategiczne nie są objęte długotrwałym procesem analitycznym, a swoistą doraźnością podyktowaną lobby poszczególnych środowisk. Niemniej całkowicie nie można stwierdzić, że Miasto nie wprowadza dla takich działań wysokiego priorytetu. Owszem jest wprowadzany, ale wyłącznie jako ustalenia ścisłego kierownictwa (*wyniki badań kierownictwa wskazują, że 3 osoby wskazały na brak formalnych zapisów, 2 osoby wskazały, że taki priorytet występuje, 1 osoba wskazała, że priorytet taki wymusza Rada Miejska, 1 osoba wskazała, że brak jest świadomych decyzji i brak właściwej analizy przy projektach strategicznych, 1 osoba wskazała na brak gradacji, co do strategicznych/ nie strategicznych zadań*). W zarządzeniu nr 82/2020 Burmistrza Przasnysza, znalazł się w § 3 ust. 1 zapis, że „przy opracowywaniu planów finansowych należy uwzględnić podstawowe wskaźniki, dane, prognozy, przepisy i postanowienia zawartych umów oraz założenia i kierunki polityki społeczno – gospodarczej państwa i gminy na dany rok. Jest to jednak sformułowanie niedostatecznie precyzyjne i ograniczone w czasie, należy jednak wskazać wysokie priorytety dla zadań strategicznych.

²² Rozmowy indywidualne z pracownikami UM.

Na poziomie operacyjnym zadania strategiczne są formułowane/zarządzane systemem projektowym (ze wskazaną imiennie osobą odpowiedzialną, celem, harmonogramem, budżetem systematyczną oceną ryzyka, monitorowaniem wydatków, wdrażaniem procedur wydatkowania środków budżetowych i procedur zamówień publicznych). Niestety jednak, na etapie planowania, dla zadań strategicznych dla których nie są sporządzane studia wykonalności, nie zawsze szacowany jest ekonomiczny skutek realizacji zadania dla budżetu JST w perspektywie co najmniej 5 lat.

Proces zarządzania płynnością JST nie został opisany i wdrożony. W Urzędzie nie ma dokumentu pn. proces zarządzania płynnością JST. Nie ma także innych dokumentów, oprócz samej konstrukcji budżetowej. Samorząd opiera się wyłącznie na procesie zarządzania płynnością określoną w ustawie o finansach publicznych, brak dokumentów wewnętrznych w tym przedmiocie. Z przeprowadzonej rozmowy ze Skarbnikiem wynika jednak, że proces zarządzania płynnością rozumiany w ten sposób, że należy właściwie gospodarować przepływem dostępnym na rachunku bankowych środków jest zbędny.

Zespół

Odpowiedzialność za kluczowe zadania w procesie zarządzania finansami została delegowana do poziomu zapewniającego ich skuteczną realizację. Odpowiedzialność za kluczowe zadania w procesie zarządzania finansami przypisana jest Skarbnikowi i Burmistrzowi, a także pracownikom, którym delegowano poszczególne zadania. **Dalsza delegacja nie jest jednak sformalizowana, wymaga zatem zachowanie pisemności takich delegacji, albowiem zwiększa to możliwość monitorowania poziomu realizacji tych zadań²³.** Z kolei jak wynika z badań arkusza diagnostycznego, w strukturze nie funkcjonuje stanowisko/komórka organizacyjna odpowiedzialna za monitorowanie spójności planów budżetowych z planami strategicznymi. Kierownictwo wskazało, że brak jest takiego stanowiska (6 osób), 1 osoba wskazała, że nie wie czy taka osoba/komórka występuje w strukturze, 1 osoba odpowiedziała, że Skarbnik Miasta, 1 osoba wskazała na Referat Finansowo – Księgowy. **W tym zakresie należałoby rozszerzyć zakres czynności pracowników w zakresie monitorowania spójności planów budżetowych z planami strategicznymi,**

W strukturze funkcjonuje stanowisko odpowiedzialne za poszukiwanie zewnętrznych źródeł finansowania dla działań strategicznych oraz wsparcie z zakresu montażu finansowego. O problematyce z tym związanej informowano wyżej. Pracownik realizujący zadania z zakresu pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania orientuje działalność nie tylko na zadania strategiczne, ale i na zadania akcesoryjne.

Należy przemodelować ten system. Po pierwsze, pracownik (chodzi o pracownika odpowiedzialnego za monitorowanie dostępnych środków zewnętrznych) winien skupić się na poszukiwaniu przede wszystkim źródeł strategicznych, zorientować te programy na plany strategiczne, a także szczegółowo się z nimi zapoznać. Po drugie, pracownik powinien przysyłać informacje o programach strategicznych do kierownictwa Urzędu Miasta, pozostałe takie jak programy miękkie, webinary, winny być przekazywane wyłącznie zainteresowanym. Po trzecie, pracownik ten winien być wyposażony w narzędzia monitoringu i egzekwowania przesyłanych form finansowania. Działania te powinny być raportowane do Naczelnika właściwego wydziału. Pracownik ten powinien koordynować sporządzenie i opracowanie wniosku przez pracownika merytorycznego.

Jeden z respondentów podczas rozmów indywidualnych wskazał, że **w celu poprawy procentowego udziału środków zewnętrznych w budżecie miasta, koniecznym jest wypracowanie modelu,**

²³ Kwestionariusz diagnostyczny UM.

w którym będą jasno przypisane zakresy zadań do konkretnych osób biorących udział w pozyskiwaniu środków pozabudżetowych. Obecny model, gdzie obok siebie działa zespół powołany zarządzeniem oraz osoba wyszukująca źródła pozyskania środków, nie wyposażona we właściwe narzędzia ku temu, nie gwarantuje sprawnej realizacji tego zadania.

W strukturze organizacyjnej funkcjonuje stanowisko/komórka organizacyjna odpowiedzialna za proces udzielania zamówień publicznych oraz wsparcie w zakresie jego prowadzenia. Zamówienia publiczne przypisane są Wydziałowi Inwestycji Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych, zakres przedmiotowy przypisano dwóm pracownikom. Należy jednak zwrócić uwagę, że komórka ta realizuje zadania wyłącznie w zakresie „prowadzenia spraw związanych z udzielaniem zamówień publicznych na projektowanie i wykonawstwo inwestycji i remontów”. Z zakresu przedmiotowego wyłączone są zatem inne zamówienia publiczne. **Należy rozszerzyć zakres rzeczowy tej komórki, wszak zatrudnieni w niej pracownicy dają rękojmię prawidłowej realizacji zadań publicznych, uczęszczają w szkoleniach odnoszących się do prawa zamówień publicznych i na bieżąco realizują zadania z tym związane, podczas gdy inny wydział, a w zasadzie GKOŚ, realizuje zadania w znacznie mniejszym zakresie.** Należałoby zatem zmodyfikować ten zakres rzeczowy, rozszerzając zadania Wydziału do opracowania i przeprowadzenia procedury zamówień publicznych, przy oczywiście współpracy i należywym przygotowaniu Opisu Przedmiotu Zamówienia przez inną komórkę organizacyjną. Z badań arkuszowych wynika, że 6 kierowników wskazało na brak takiego stanowiska, które koordynowałoby proces zamówień publicznych, a wsparcie w tym zakresie jest nieuporządkowane i rozproszone. Jedynie 2 osoby wskazały, że istnieje takie stanowisko w ramach IMR, jednakże wsparcie dotyczy wyłącznie IMR.

W Urzędzie Miasta nie funkcjonuje sformalizowane stanowisko/komórka organizacyjna odpowiedzialna za zarządzanie płynnością finansową. Czynności te wykonuje Skarbnik oraz pracownicy właściwych referatów (Referat Finansowo – Księgowy). Skarbnik Miasta w zakresie czynności (Regulamin Organizacyjny) ma dokonywanie analizy budżetu i informowanie o tym Burmistrza, a także czuwanie nad zachowaniem równowagi budżetowej (§ 27 ust. 1 pkt. 4 lit. d, e RO). Analiza budżetu, a także czuwanie nad jego równowagą wpisuje się w kwestie związane z płynnością finansową. Niemniej w Regulaminie Organizacyjnym nie wpisano sformułowania „zarządzanie płynnością finansową”. W przekonaniu kierownictwa ustalono przejrzysty podział obowiązków i odpowiedzialności między zarządzającymi zadaniami, a zarządzającymi procesami finansowymi²⁴.

Problematyczna jest kwestia odpowiedzialności zarządzających zadaniami oraz ryzykiem (w tym dla projektów strategicznych). Zarówno uprawnienia jak i odpowiedzialność w zakresie obejmującym cały proces realizacji zadania tj. od planowania do wydatkowania środków nie zostały w sposób formalny i precyzyjny delegowane. Zwraca na tę kwestię uwagę 7 ankietowanych kierowników, jedynie 2 kierowników wskazało, że takie uprawnienia i odpowiedzialność została delegowana na Naczelnika Wydziału Inwestycji, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych. **Koniecznym jest sformalizowanie tego procesu i określenie jasnych zasad delegacji.**

Kompetencje

Pracownicy pełniący kluczowe role w procesie zarządzania finansami posiadają kompetencje niezbędne dla skutecznej realizacji zadań²⁵. Wiedza i umiejętności kadry zarządzającej pozwalają na aktywne uczestniczenie w procesie zarządzania finansami nadzorowanych zadań. Wiedza i umiejętności kadry zarządzającej co do zasady pozwalają na uczestniczenie w procesie zarządzania finansami, jednakże należy zwiększyć tę aktywność. Można to uczynić poprzez zwiększenie zaangażowania pracowników przez kadrę zarządzającą i wprowadzenie odpowiedniego systemu

²⁴ Kwestionariusz diagnostyczny UM, rozmowy indyw. z pracownikami UM, spotkania zespołu roboczego.

²⁵ Kwestionariusz diagnostyczny UM.

motywowania. Kadra zarządzająca z uwagi na podnoszone obciążenie obowiązkami orientuje swoją działalność bardziej na zadania bieżące niżeli ponadstandardowe działania. Te ponadstandardowe nie mają niekiedy charakteru priorytetowego, co minimalizuje ich aktywność. Co więcej, niekiedy ich wiedza merytoryczna wykorzystywana jest jako prezentacja przeszkód niżeli korzyści dla danego projektu. Jest to działanie niewątpliwie niekorzystne.

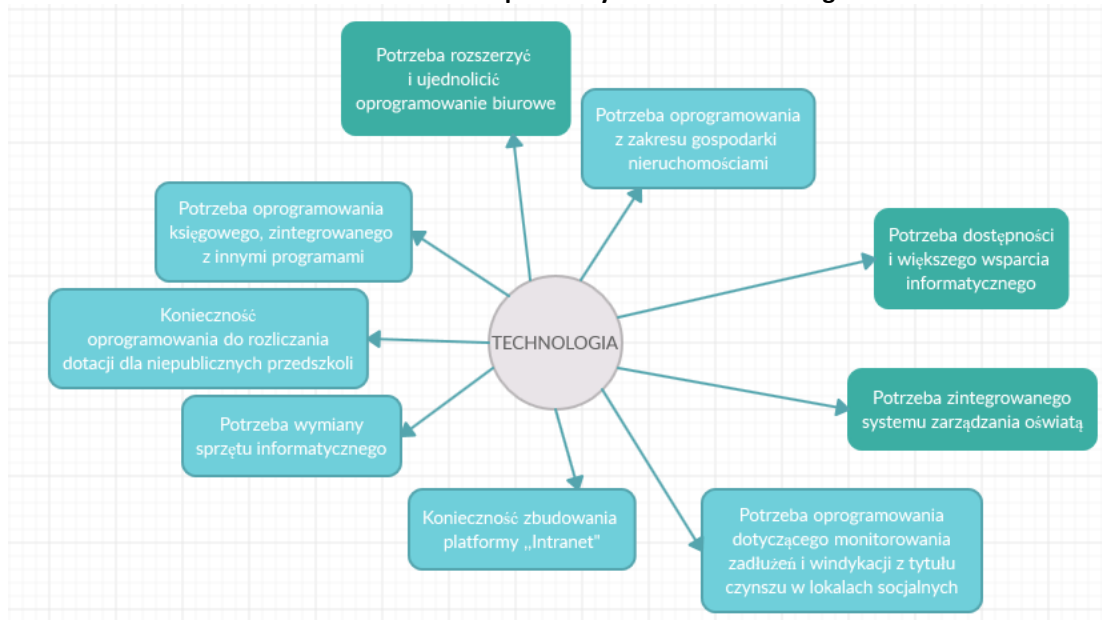
Problemem jest brak efektywnego systemu szkoleń pozwalającego na podnoszenie kwalifikacji w zakresie zarządzania finansami²⁶. Szkolenia nie mają charakteru uporządkowanego i są podyktowane potrzebą chwili. **Należy ten system uporządkować wprowadzając ilościowy i jakościowy plan szkoleń, ze sztywno opracowanym budżetem.**

Pracownicy odpowiedzialni za (i/lub weryfikację) kosztorysów i studiów wykonalności oraz planów finansowych i montażu finansowego posiadają niezbędne kompetencje. Niemniej przy realizacji zadań strategicznych, często korzystają ze wsparcia zewnętrznego. Istotne są bowiem kosztorysy inwestorskie, które zazwyczaj opracowują osoby z odpowiednimi uprawnieniami. Podobnie w przypadku studiów wykonalności. W wydziałach merytorycznych nie ma pracowników z takimi uprawnieniami. Zgodzić się trzeba też ze stwierdzeniem, że istnieje luka kompetencyjna, bowiem specyfika tych dokumentów powoduje, że nie każdy może je odczytać ze zrozumieniem.

Technologia

Technologia pełni kluczową rolę przy wykonywaniu przez samorząd zadań. Podczas spotkań roboczych z pracownikami, wyodrębniono kluczowe w ocenie pracowników problemy, w wymiarze funkcjonalnym Urzędu Miasta i jednostek podległych.

Grafika 10 Kluczowe problemy z zakresu technologii



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UM

Z rozmów indywidualnych z pracownikami wynika potrzeba większej dostępności i wsparcia informatycznego, a także potrzeba wymiany sprzętu informatycznego²⁷. Z informacji z rejestru środków trwałych wynika, że część zestawów komputerowych jak i drukarek jest z 2007 r.,

²⁶ Kwestionariusz diagnostyczny UM.

²⁷ Ankieta pracownicza.

przeważnie są to komputery „all in one”. Pracownicy wskazują na potrzebę wymiany tego sprzętu na nowszy, bowiem ten którym dysponują nie spełniają wymogów sprzętowych dla zmieniających się uaktualnień oprogramowań. Ponadto pracownicy wskazywali na konieczność aktualizacji oprogramowania operacyjnego, a także ujednoczenia oprogramowania biurowego. Aktualnie występuje sytuacja, w której pliki tekstowe jednej komórki organizacyjnej są niekompatybilne z plikami wytworzonymi przez inną komórkę organizacyjną.

Pracownicy referatu promocji wskazują przy tym na konieczność zakupu programu do obróbki grafiki komputerowej, aktualnie takim nie dysponują, stąd pojawia się trudność w opracowaniu i przygotowaniu takiej grafiki, a to w zestawieniu ze starym sprzętem komputerowym znacząco ogranicza ich pracę. Za niedopuszczalną należy uznać sytuację, że część komputerów posiada nieaktualne oprogramowania tak systemowe jak i biurowe, co utrudnia, a czasami uniemożliwia pracę.

Podsumowanie:

Jak wynika z przeprowadzonej diagnozy i szczegółowej analizy funkcjonowania Miasta Przasnysz w obszarze zarządzania finansami, główne zdiagnozowane problemy dotyczą:

- Zbyt dużych wydatków JST na oświatę względem ich subsydiowania,
- Zbyt niskiego stosunku wydatków bieżących do wydatków majątkowych,
- Roszczeń niepublicznych przedszkoli o uzupełnienie dotacji, roszczeń z tytułu odszkodowań za wyłączone grunty pod drogi publiczne,
- Nieaktywnej polityki podatkowej, zbyt wysokich opłat do Wód Polskich,
- Zaległości czynszowych z tytułu korzystania z lokali socjalnych,
- Niebilansowania kosztów odbioru odpadów komunalnych,
- Braku nieruchomości inwestycyjnych, a także tych na sprzedaż,
- Wydatkowania środków nie w oparciu o rzetelną analizę ryzyka, a w oparciu o lobby polityczne i atrakcyjność medialną przedsięwzięcia,
- Niewystarczającej wiedzy z zakresu niektórych obszarów oświaty,
- Nieefektywny system monitorowania źródeł pozyskiwania środków zew.
- Niejasny podział zadań pomiędzy poszczególnymi komórkami samorządu, utrudniony przepływ informacji i mało efektywne procesy decyzyjne,
- Braku szczegółowego opisu procesu legislacyjnego aktów prawa miejscowego, w kontekście planowania budżetu,
- Nieefektywny system zarządzania jednostkami oświatowymi.

Przewidziane działania

Działania wymagające nakładów finansowych

- Szkolenie dla kadry kierowniczej z zakresu planowania i zarządzania strategicznego. Szkolenie podniesie kompetencje kadry kierowniczej w zakresie planowania i zarządzania strategicznego,
- Szkolenie dla kadry kierowniczej z zakresu przywództwa „Budowanie Leadership’u”. Szkolenie podniesie kompetencje kadry kierowniczej z zakresu zarządzania personelem pracowniczym, wzmocni autorytet kierownictwa, pozwoli na właściwą organizację, podejmowanie decyzji, analizę ryzyka i funkcjonowanie jednostki samorządowej,
- Zakup oprogramowania do planowania i zarządzania strategicznego. Oprogramowanie wspiera proces gromadzenia danych, a także monitoruje realizację przyjętych planów i strategii,
- Wymiana sieci elektrycznej i sieci LAN w Urzędzie Miasta.

Działania niewymagające nakładów finansowych

- Zwiększenie dostępności i aktywności służb informatycznych. Pracownicy podnoszą, że konieczne jest lepsza koordynacja i większe wsparcie w tym zakresie. Opracowanie systemu wsparcia pracowników,
- Uzupelnienie luk kompetencyjnych poprzez przegląd zakresu czynności i regulaminu organizacyjnego, w kontekście planowania i zarządzania strategicznego – przypisanie odpowiedzialności kierownikom za realizację strategii,
- Należy zmodyfikować zakres przedmiotowy wydziałów: IMR, GKOŚ, GGNPP, bowiem zmieniające się otoczenie JST wymaga przypisania nowych kompetencji i uzupełnienie tych, które aktualnie są przypisane. Konieczne jest uporządkowanie zadań,
- Uporządkowanie zakresu czynności pracowników, gdyż nie wszystkie wykonywane przez nich zadania wynikają z takiego zakresu, w konsekwencji uniemożliwia to egzekwowania zleconych pracownikom zadań, w kontekście prawa pracy,
- Egzekwowanie od kierownictwa średniego szczebla upowszechnianie wizji i planów strategicznych Miasta, a także monitorowanie delegacji zadań z tym związanych,
- Należy opracować zasady współpracy między poszczególnymi wydziałami w kontekście gromadzenia i przekazywania danych strategicznych. Aktualnie nie jest to zdefiniowane, stąd też pojawiają się problemy z terminowością takich działań.
- Należy wzmocnić rolę Wydziału Inwestycji Miejskich, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych w zakresie planowania strategicznego, dotychczas zadanie to było marginalizowane,
- Delegacja zadań najwyższego kierownictwa, kierownictwu średniego szczebla winno mieć charakter dokumentowy tj. zawierać cel, termin realizacji takiego zadania, nawiązania do planów i strategii,
- Odstąpienie przez najwyższe kierownictwo od praktyki „samo delegacji” tj. przejmowania kompetencji kierownictwa średniego szczebla,
- Uzupelnienie kompetencji Wydziałowi IMR do monitorowania postępu realizacji zadań strategicznych, zbierania danych strategicznych, odpowiedzialności za ocenę ryzyka w procesie zarządzania strategicznego projektami,
- Zmiana podejścia JST do konsultacji społecznych i traktowanie ich nie jako „konieczność”, ale jako przydatne narzędzie do budowania społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanego.
- Opracowanie zarządzeniem Burmistrza procedur konsultacji projektów uchwał opracowywanych przez Burmistrza lub wnoszonych przez interesariuszy, włączenie czynnika społecznego w lokalny proces legislacyjny,
- Zapraszanie na sesję Zarządców Rad Osiedli, Przedstawicieli NGO, a także przedstawicieli innych instytucji publicznych (z uwagi na panującą aktualnie epidemię, w tymże okresie należy jednak ograniczyć obecność),
- Promowanie, upowszechnianie i egzekwowanie przez kierownictwo włączania w proces planowania strategicznego czynnika społecznego,
- Promowanie, konsultacje i sformalizowanie działalności Rady Dziedzictwa Narodowego (aktualnie działalność ta nie jest sformalizowana),
- Opracowanie rejestru organizacji, instytucji, organizacji, które powinny być włączane w proces planowania strategicznego,
- Protokołowanie i ankietowanie spotkań z organami konsultacyjnymi i gromadzenie danych odnośnie obszarów wymagających poprawy,
- Dokonać przeglądu i modyfikacji dokumentów strategicznych tj. zasady planowania przestrzennego, planowania budżetu i innych projektów, aby były one spójne z dokumentami strategicznymi Miasta Przasnysz,
- Ograniczyć wydatki inwestycyjne, które są popularne, ale nie są zgodne ze strategicznymi założeniami Miasta Przasnysz,

- Budowanie relacji między wydziałami i podnoszenie wśród nich rangi dokumentów strategicznych,
- Opracowanie planu wykorzystania nieruchomości miasta Przasnysz na lata 2021 – 2024 r., w którym określona będzie wizja ich zagospodarowania, spójna z przyjętymi strategiami. Opracowanie zarządzenia w przedmiocie opłat z tytułu krótkoterminowego zajęcia i wykorzystania nieruchomości stanowiących mienie Przasnysza,
- Prowadzić postępowania w przedmiocie trwałego zarządu nad obiektami użyteczności publicznej,
- Przygotowanie i poddanie pod obrady Rady Miejskiej uchwały w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Miasta Przasnysz na lata 2021 – 2024,
- Opracowanie zasad planowania strategicznego, w oparciu o sformalizowaną analizę ryzyka, a także partycypację społeczną. Im szersze opracowanie, zwiększona analiza i udział czynnika społecznego, tym mniejsze zagrożenie trafności podejmowanych decyzji,
- Opracowanie przez jednostki pozostałe, które nie posiadają opracowanych strategii, wieloletniej wizji funkcjonowania danej jednostki (Miejski Dom Kultury, Ośrodek Sportu i Rekreacji, Muzeum Historyczne w Przasnyszu) celem podniesienia jakości świadczonych usług, monitorowania tych usług i ich egzekwowanie.
- Konieczność większego zaangażowania w proces planowania strategicznego publicznych przedszkoli i żłobka. Większy monitoring i egzekwowanie w tym obszarze,
- Opracowanie wspólnie z samorządami powiatu przasnyskiego wspólnej strategii w obszarze odpadów komunalnych, oświaty, rozwoju gospodarczego, zrównoważonego rozwoju, turystyki, komunikacji i transportu.

Koordynacja działań w obrębie JST

Wprowadzenie

Koordynacja działań w obrębie jednostki samorządu terytorialnego, to inicjowanie, planowanie i realizacja przedsięwzięć pomiędzy poszczególnymi wydziałami i jednostkami danej JST. Istotnymi aspektami wymagającymi analizy będą tutaj m.in. struktura jednostki samorządowej oraz system odpowiedzialności i nadzoru nad realizacją zadań i celów; procesy planowania i realizacji zadań: przepływ informacji w procesie zarządzania JST; tworzenie zespołów zadaniowych (projektowych) w poprzek istniejącej struktury organizacyjnej JST, dostępność systemów informatycznych wspierających procesy zarządzania.

Kierownicy dzielą pracę na wyspecjalizowane funkcje lub działy, aby zwiększyć efektywność i sprawność swoich organizacji. Jednocześnie jednak wywołują potrzebę koordynacji tych podzielonych prac. *Koordynacja* jest procesem integrowania zadań i działalności odrębnych jednostek (działów lub obszarów funkcjonalnych) organizacji w celu sprawnego osiągnięcia jej celów. Bez koordynacji poszczególne osoby i działy straciłyby z pola widzenia swoją rolę w organizacji. Zaczęłyby dążyć do realizacji własnych, specjalnych interesów, często kosztem ogólniejszych celów organizacji²⁸.

²⁸ J. Stoner, Ch. Wankel, "Kierowanie", Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011

Natężenie integracji uzależnione jest od natężenia współpracy między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, a także podmiotami spoza tej sfery. Działalność poszczególnych jednostek organizacyjnych różni się bowiem pod względem potrzeby jej integracji z działalnością innych jednostek. I tak referat finansów, oświaty i sportu będzie integrował się ze szkołami podstawowymi, Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska będzie integrował się z Miejskim Zakładem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o., Miejski Dom Kultury, Biblioteka Miejska czy Muzeum Historyczne, będzie integrowało się z kolei z referatem promocji. Z kolei wszystkie jednostki podległe za wyjątkiem spółki komunalnej, będą się integrować z komórką księgową, Skarbnikiem czy Burmistrzem. Niemniej istotna jest integracja wewnętrzna, bowiem tylko współdziałanie komórek organizacyjnych pozwoli na właściwą realizację zadań. I tak Wydział Inwestycji, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych będzie się integrował z Wydziałem Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, Wydziałem Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami oraz Planowania Przestrzennego. Kompilacja tych integracji będzie różna w zależności od realizowanych zadań.

Niewątpliwie jednak, mówimy tu o współzależności, bowiem organizacyjnie wszystkie te komórki składają się na funkcjonowanie jednego podmiotu. Jeśli prace wymagają przepływu współzależności między jednostkami albo mogą z nich skorzystać, wskazana jest znaczna koordynacja. Jeśli nie ma jednak ani takich potrzeb, ani korzyści, prace mogą być lepiej wykonywane wtedy, gdy mniej czasu poświęci się na kontakty z członkami innych jednostek.

Znaczna koordynacja będzie zatem potrzebna w pracy o charakterze nie rutynowym i nieprzewidywalnym, gdy zmieniają się czynniki otoczenia oraz istnieje duża współzależność zadań (np. jeśli jedna jednostka nie może funkcjonować bez informacji lub bez komponentu wytwarzanego przez inną jednostkę). Znaczna koordynacja jest także potrzebna w organizacjach, które stawiają sobie za cel dużą efektywność.

Potrzeba koordynowania działalności w organizacji jest najmniejsza przy współzależności sumującej się, większa przy sekwencyjnej i największa przy wzajemnej. W przypadku Urzędu Miasta w Przasnyszu występuje współzależność zarówno sekwencyjna jak i wzajemna oraz sumująca się, jest to uzależnione od rodzaju spraw. W jednostkach podległych występuje przeważnie jednorodność z uwagi na uproszczone struktury organizacyjne.

Problemy w osiągnięciu skutecznej koordynacji wynikają przede wszystkim z:

- Różnic w nastawieniu do poszczególnych celów. Członkowie różnych działów mają własne poglądy na to, jak najlepiej można służyć interesom organizacji,
- Różnice w horyzontach czasu. Jedni członkowie są bardziej przejęci problemami wymagającymi bezzwłocznego rozwiązania, niż pozostali, którzy raczej skupiają się na problemach, niż chcą je rozwiązywać,
- Różnice w nastawieniu interpersonalnym. Styl komunikacji w niektórych sprawach jest „oschły”, a w niektórych swobodniejszy,
- Różnice w sformalizowaniu struktury. Każdy rodzaj jednostki prowadzi inne metody i wzorce działania.

Słusznie zatem zamiast pojęcia koordynacja, stosuje się zamiennie pojęcie „integracja”. Komórki organizacyjne powinny zatem współpracować, a ich zadania należy w miarę potrzeb integrować, bez ograniczania różnic przyczyniających się do realizacji zadań.

Struktura organizacyjna Urzędu Miasta w Przasnyszu

Strukturę organizacyjną Urzędu Miasta określa Zarządzenie Burmistrza Nr 3/2020 z dnia 15.01.2020 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta w Przasnyszu. (przywołano ją we

wcześniejszej części opracowania). Struktura organizacyjna zmienia się wielokrotnie w ciągu roku. W 2019 r. Regulamin Organizacyjny zmieniono 4 razy, w 2018 r., 4 razy. W 2020 r. zmieniono raz, wprowadzając funkcję zastępcy burmistrza. Regulamin dostosowywany jest do bieżących sytuacji. Struktura organizacyjna Miasta Przasnysz w tej formie jest co do zasady akceptowalna, przyjęła się w praktyce i nie budzi większych zastrzeżeń, poza tymi wymienionymi niżej. Nie wymaga zatem gruntownej przebudowy i modyfikacji. Pracownicy w Urzędzie Miasta zwracają jednak uwagę na nadmierne tworzenie referatów w ramach Wydziałów. W Urzędzie Miasta tylko jeden Wydział ma w ramach swojej struktury referat (dwa referaty), jest to Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Referat ds. odpadów komunalnych powstał w wyniku zmian ustawowych i nałożenia na samorządy dodatkowych zadań związanych z odpadami komunalnymi, z kolei drugi referat powstał w wyniku „opróżnienia stanowiska” i konieczności koordynacji obszaru mieszkalnictwa komunalnego i ochrony powietrza. W praktyce zakres rzeczowy drugiego z wymienionych jest szerszy.

Koordynacja w obrębie miejskich jednostek organizacyjnych

Szkoły podstawowe

W mieście funkcjonują trzy publiczne szkoły podstawowe, dla których organem prowadzącym jest Miasto Przasnysz, są to: Szkoła Podstawowa Nr 1 im. Kawalerów Orderu Uśmiechu, Szkoła Podstawowa Nr 2 im. H. Sienkiewicza oraz Szkoła Podstawowa Nr 3. Szkoły funkcjonują w oparciu o przepisy prawa oświatowego, stąd też jej organami są: Dyrektor Szkoły, Rada Pedagogiczna, Samorząd Uczniowski, Rada Rodziców. Struktura i kompetencje organów zostały precyzyjnie określone w statutach.

Szkoły w procesie integracji instytucjonalnej współpracują bezpośrednio z Burmistrzem, Zastępcą Burmistrza, Skarbnikiem, referatem finansów, oświaty i sportu, a także pracownikiem koordynatorem ds. oświaty. Trzeba też wskazać, że stanowiska kierownicze w szkołach, co do zasady mają charakter stabilny i silną legitymację do działania. Proces wyboru dyrektora szkoły regulują przepisy powszechnie obowiązujące, w tym Karta Nauczyciela. W Przasnyszu rotacja w tym obszarze występuje bardzo rzadko, a jeżeli już, to jest związana przeważnie z przejściem na emeryturę. Stabilne stanowiska kierownicze wiążą się z dużym doświadczeniem zawodowym w tym obszarze, umiejętnością dostosowania do zmieniającego się otoczenia, tym bardziej w aktualnym stanie epidemii. Dyrektorzy powołują swoich zastępców. Struktura organizacyjna szkół, a także ich wewnętrzna koordynacja jest poprawna, obszar ten nie wymaga zmian.

Szkoły są dobrze wyposażone i potrafią w sposób prawidłowy zaadaptować się do zmieniających okoliczności. Jednostki oświatowe posiadają swoje rozbudowane strony internetowe, każda z nich jest inna, z inną zawartością i inną grafiką. Komunikacja zewnętrzna szkół odbywa się także za pośrednictwem portalu społecznościowego Facebook, gdzie publikowane są informacje istotne i aktualne. Szkoły posiadają własną świetlicę, stołówki i bibliotekę. Na stronach internetowych publikowane są regulaminy, dobre praktyki, szkolny przepływ informacji, procedury postępowania w sytuacjach kryzysowych. Szkoły dysponują infrastrukturą sportową.

W czasie epidemii, gdy wprowadzono obowiązek nauki zdalnej, szkoły zostały wyposażone w dodatkowe komputery z programu rządowego, aktualnie zatem dysponują wystarczającym sprzętem informatycznym. Placówki dobrze są przygotowane do nauki zdalnej, wykorzystywano przy tym dostępne środki komunikowania się na odległość, w tym e-dzienniki, portal LIBRUS i inne.

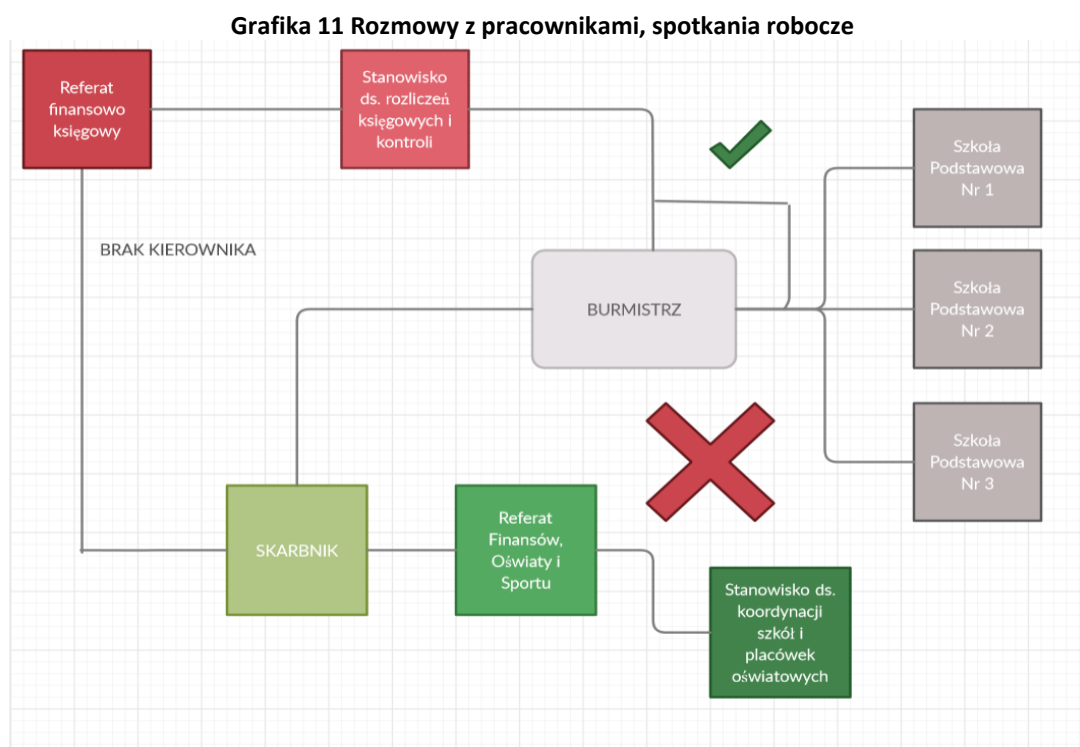
Obszarem wymagającym poprawy jest koordynacja prac placówek oświatowych z Urzędem Miasta. W przasnyskim JST nie ma formalnie w pełni umocowanego koordynatora, który odpowiadałby za

nadzór nad realizacją zadań oświatowych. Faktycznie takie zadania wykonuje pracownik ds. rozliczeń finansowych i kontroli.

Analizując szerzej ten problem, w strukturach Urzędu Miasta występuje formalnie określone i zdefiniowane stanowisko ds. koordynacji szkół i placówek oświatowych. Stanowisko to funkcjonuje w ramach Referatu Finansów, Oświaty i Sportu. Pracą referatu kieruje Skarbnik (§ 26 ust. 2). Dodatkowo referat ma kierownika, który w swoim zakresie czynności także kieruje referatem. Właściwiej byłoby przypisać Skarbnikowi „nadzór”, w sytuacji zatrudnienia kierownika.

W Urzędzie Miasta w Przasnyszu, koordynacja sektora oświatowego jest rozproszona. Wynika to także z funkcji jaką pełni Referat Finansów, Oświaty i Sportu, który de facto jest referatem ściśle księgowym, gdzie zatrudnione są na część etatu główne księgowo poszczególnych szkół. Takie rozwiązanie zostało przyjęte z uwagi na regulacje prawne ustawy o finansach publicznych, z których wynika, że głównym księgowym może być wyłącznie pracownik danej jednostki. Dochodzi zatem do kumulacji uprawnień księgowego danej szkoły i pracownika rozliczającego ze strony Urzędu Miasta. De facto mamy do czynienia z konstrukcją quasi CUW-u, w dodatku nieznaną ustawie, a wypracowaną przez praktykę.

Trzeba też zaznaczyć, że stanowisko pracownika ds. koordynacji podmiotów oświatowych, po przejściu pracownika na emeryturę, nie zostało obsadzone. Częściowo obowiązki te wykonuje pracownik z zupełnie innego referatu tj. Referatu Finansowo Księgowego, zatrudniony na stanowisku ds. rozliczeń finansowych i kontroli. Pracownik ten faktycznie jest samodzielny w tym zakresie i jest „wyłączony” ze struktury organizacyjnej, gdyż nie podlega kierownikowi referatu oświaty, ani kierownikowi Referatu Finansowo Księgowego, ponieważ takiego kierownika ten referat nie ma. Występuje podległość pionowa Skarbnikowi. Faktycznie jednak pracownik ten konsultuje i podejmuje działania bezpośrednio z Burmistrzem. W istocie faktyczną sytuację przedstawia poniższy schemat:



Źródło: Opracowanie własne

Faktycznie zatem nie ma pracownika, który formalnie w strukturze organizacyjnej odpowiadałby za koordynację pracy szkół. Zadania te wykonuje pracownik z innego referatu, nie wyposażony w realne

narzędzia monitoringu i kontroli. Stąd też koordynacja ta jest niewłaściwa. Problematyka zagadnień jakimi zajmuje się dedykowany Referat jest bardzo złożona. Wskazują na to sami pracownicy, a także wysokość wydatków na oświatę²⁹. Referat składa się ze specjalistów od księgowości, nie zaś specjalistów od szeroko rozumianej oświaty. Taki model funkcjonowania nie pozwala na prawidłowe i sprawne wykonywanie zadań. Struktura Organizacyjna jest w tym przypadku nieuporządkowana, nieaktualna, a liczba przewidywanych w Regulaminie etatów nie odpowiada stanowi faktycznemu.

Jak już wskazano, w zastępstwie funkcję koordynatora pełni pracownik z zupełnie innego referatu, o innym zakresie rzeczowym, bez odpowiedniego wyposażenia w narzędzia monitoringu, kontroli i egzekwowania. Organizacja czasu pracy tego pracownika rozłożona jest nierównomiernie, bowiem do połowy miesiąca wykonuje 70 % obowiązków z zakresu księgowości, a 30 % oświaty, w drugiej połowie miesiąca 70 % obowiązków wykonuje z zakresu oświaty, a 30 % z zakresu księgowości (wynika to ze specyfiki spraw).

W tej sytuacji możliwe są dwa rozwiązania problemu:

- Stworzenie samodzielnego stanowiska ds. koordynacji oświaty, które będzie podlegać bezpośrednio Burmistrzowi. Zmiana Regulaminu Organizacyjnego w wyłączenie ze struktury Referatu finansów, oświaty i sportu koordynatora ds. oświaty – najbardziej optymalne rozwiązanie,
- Stworzenie Wydziału Oświaty, który uporządkuje strukturę organizacyjną tego obszaru.

Samodzielne stanowisko powinno być wyposażone we właściwe narzędzia do koordynacji oświaty, mieć dostęp do odpowiednich szkoleń i oprogramowania. Pracownik ten odpowiadałby m.in. za analizę i zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych szkół, opracowywanie projektów uchwał, opracowywaniem innych aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem oświaty. Zakres rzeczowy czynności byłby tożsamy z dotychczasowym zakresem rzeczowym koordynatora, z tymże istotne jest, aby wyposażać tego pracownika w dodatkowe uprawnienia quasi – kierownicze, które pozwolą monitorować i egzekwować zlecane działania ze strony organu prowadzącego. Powinna także być przypisana odpowiedzialność za realizację tych zadań temu pracownikowi. Z uwagi na zakres zadań i czynności, pracownik ten powinien otrzymywać także właściwe wynagrodzenie, proporcjonalne do ilości wykonywanych zadań i ponoszonej z tego tytułu odpowiedzialności.

Stworzenie Wydziału Oświaty tj. przekształcenia referatu w taki wydział, przyniesienie podobny skutek jak wyżej, tyle że zostanie zmieniony rodzaj komórki organizacyjnej. Pracownik ds. merytorycznych zostałby „włączony” do Wydziału. Poza tym nie rozwiąże to sformalizowania problemu głównych księgowych. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym w art. 10a wskazują, że Gmina może zapewnić wspólną obsługę w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną; jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych. Wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy itd. W Urzędzie Miasta taką obsługę może prowadzić referat finansów, oświaty i sportu. Obsługa ta miałaby charakter finansowy (księgowość) i organizacyjny (wspólne zamówienia do szkół).

W konsekwencji uporządkowana byłaby strefa etatowej obsługi księgowej, na obsługę wspólną. Uniknie się wtedy „podwójnych” częściowych stosunków pracy pracowników Urzędu Miasta w jednostkach oświatowych. Ponadto wspólne zamówienia publiczne pozwolą na dodatkowe oszczędności przy zamówieniach. W tej sytuacji konieczna będzie zmiana regulaminu organizacyjnego, a także uchwały nr LIII/428/2018 z dnia 27.09.2018 r. w sprawie wspólnej obsługi finansowej przez Urząd Miasta w Przasnyszu. Uchwała ta określa jednostkę obsługiwaną tj. żłobek miejski w Przasnyszu, w ramach tej obsługi Urząd Miasta pełni rolę „CUW” i prowadzi rachunkowość

²⁹ Rozmowy indywidualne z pracownikami UM.

oraz gospodarkę finansową żłobka, sporządza sprawozdania finansowe, budżetowe i statystyczne, opracowuje plany finansowe oraz nanosi ich zmiany, rozlicza projekty finansowane ze środków zewnętrznych, obsługuje Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, nalicza i wypłaca wynagrodzenia oraz inne należności.

Sformalizowanie procesu wspólnych zamówień i wspólnej obsługi księgowej uporządkuje tę sferę. Stworzenie samodzielnego stanowiska ds. koordynacji oświaty, które podległe jest bezpośrednio Burmistrzowi, także pozwoli na właściwe wykonywanie zadań nadzorczych, pod warunkiem wyposażenia tego stanowiska w odpowiednie narzędzia. JST powinna także „zagospodarować” czynności dotychczas wykonywane przez pracownika ds. rozliczeń finansowych i kontroli. W przypadku ewentualnego połączenia tych stanowisk, należy zwrócić uwagę na kwestię wynagrodzenia.

W ramach koordynacji zewnętrznej, pracownik ten odpowiedzialny byłby za stały monitoring jakości nauczania w szkołach, a także ścisłą współpracę z referatem finansów, oświaty i sportu. Ta współpraca jest bardzo istotna, stąd też zakres czynności takiego pracownika powinien ten aspekt uwzględniać. Ponadto istotne będą wspólnie konsultowane zagadnienia jak np. przeniesienie intendetek do planowanej spółdzielni socjalnej czy racjonalizacja wydatków i zamówień. W ramach stworzonego stanowiska nadzorczego nad oświatą będą też przewidziane obowiązki:

- pozyskiwanie i realizacja projektów, programów mających wpływ na rozwój oświaty i kompetencje uczniów, ewentualnie ich koordynacja, monitoring i egzekwowanie,
- podejmowanie i nadzorowanie skoordynowanych między placówkami akcji podnoszących świadomość uczniów i nauczycieli np. organizacja konkursów, akcji ekologicznych, imprez integrujących (we współpracy z właściwymi wydziałami),
- badanie jakości edukacji i podejmowanie skoordynowanych działań mających na celu jej poprawę np. poprzez podejmowane wraz z dyrektorami działania mające na celu wykorzystanie potencjału wyróżniających się pracowników, ich zaangażowanie do działalności międzyszkolnej,
- podejmowanie działań we współpracy z Referatem Finansów, Oświaty i Sportu, mających na celu racjonalizację wydatków lub generowanie dochodów przez te jednostki, monitorowanie tych działań, a także opracowywanie planów naprawczych,
- koordynowanie wprowadzenia budżetów zadaniowych do placówek oświatowych.

Przedszkola i żłobek

Na terenie Miasta funkcjonują dwa publiczne przedszkola. Każde z przedszkoli posiada swojego dyrektora. W przedszkolach funkcjonuje także miejski żłobek. Budynki, w których znajdują się te placówki wymagają remontów. Przedszkola posiadają swoje strony internetowe, gdzie publikowane są aktualne informacje o bieżących wydarzeniach. Przedszkola są również aktywne na portalach społecznościowych.

Przedszkola posiadają odrębną księgowość, ale z osobami pełniącymi funkcję głównym księgowych nawiązany jest także stosunek pracy w Urzędzie Miasta (problem opisany w rozdz. 2.1.). Przedszkole również objęte wspólną obsługą, a księgowość zostałaby skumulowana w jednym referacie. Żłobek włączony jest do obsługi wspólnej uchwałą Nr LIII/428/2018, o czym wspomniano wyżej. Pracownik nadzorujący/ koordynujący jednostki oświatowe, w swoim zakresie czynności także miałby monitoring nad jakością świadczonych usług przez przedszkola publiczne. Ocena jakości usług świadczonych przez przedszkola i żłobek została omówiona w innym rozdziale.

Miejski Dom Kultury

Miejski Dom Kultury działa w oparciu o przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. 2020 r. poz. 194). Organem zarządzającym MDK jest Dyrektor. Dyrektora Miejskiego Domu Kultury powołuje i odwołuje Burmistrz. W placówce zatrudnieni są pracownicy działalności podstawowej, administracyjnej i obsługi. Statut przewiduje możliwość utworzenia stanowiska Zastępcy Dyrektora (§ 7 ust. 3)³⁰, stąd też takie stanowisko utworzono, aczkolwiek w tak małych placówkach należałoby rozważyć zasadność takiej funkcji.

Miejski Dom Kultury zatrudnia księgową, pracowników administracji, a także animatorów, plastyków, muzyków. Z badania ankietowego mieszkańców wynika, że rozwój kultury ma istotne znaczenie dla rozwoju miasta, bowiem 47 % wskazało, że jest to zdecydowana przesłanka rozwojowa miasta, 40 % wskazało jako ważną, 9 % wskazało ani ważna, ani nieważna, 2 % wskazało jako nieważną, a 1 % wskazało, że zdecydowanie nieważna (*Źródło: Badanie. Ankieta dla mieszkańców miasta Przasnysz - ankiecie wzięło udział 465 mieszkańców Przasnysza*). Z kolei ofertę kulturalną bardzo dobrze ocenili 7 % respondentów, 28 % oceniło jako dobrą, 35 % nie ma zdania, 21 % źle, z kolei 9 % bardzo źle.

Miejski Dom Kultury zlokalizowany jest w budynku pochodzącym z dwudziestolecia międzywojennego i wymaga generalnego remontu. Miejski Dom Kultury ma swoją stronę internetową. Koordynacja zadań między Urzędem Miasta, a Miejskim Domem Kultury jest bardzo uproszczona z uwagi na prostą strukturę organizacyjną tej placówki i brak osób nadzorujących bezpośrednio działalność merytoryczną MDK. Uprawnienia nadzorcze wykonuje bezpośrednio kierownictwo Urzędu Miasta. Konieczne jest podniesienie jakości świadczonych przez Miejski Dom Kultury usług, co wynika z przeprowadzonych analiz (omówionych w innym rozdziale). Konieczna jest także aktualizacja strony internetowej Miejskiego Domu Kultury na bardziej przejrzystą. Jak wskazano wyżej, konieczny jest także remont tego obiektu, aktualnie MDK nie jest dostępny dla osób z niepełnosprawnościami. Samorząd opracował dokumentację techniczną, pozyskał środki na ten cel i będzie przeprowadzał gruntowny remont tego obiektu. Konieczne są jednak działania naprawcze, przedstawienie wizji funkcjonowania tej placówki.

Muzeum Historyczne w Przasnyszu

W strukturze organizacyjnej kierownikiem MH w Przasnyszu jest Dyrektor. Nie przewidziano zastępcy dyrektora. Muzeum zlokalizowane jest w wyremontowanym Ratuszu, w Rynku Miejskim. Obiekt czynny jest także w soboty i w niedziele. Koordynacja zadań między Urzędem Miasta, a Muzeum Historycznym jest bardzo uproszczona z uwagi na prostą strukturę organizacyjną tej placówki i brak osób nadzorujących bezpośrednio działalność merytoryczną MH. Uprawnienia nadzorcze wykonuje bezpośrednio kierownictwo Urzędu Miasta. Z badań przeprowadzonych przez UM w Przasnyszu wynika, że Muzeum Historyczne winno zintensyfikować promocję historyczną miasta, w większym stopniu ją upowszechniać i wykorzystywać przy tym środki masowego przekazu. Niedopuszczalne jest, aby Muzeum Historyczne w dacie rocznicy nadania praw miejskich Przasnyszowi, ograniczyło swoją działalność wyłącznie do krótkiego wpisu na Facebooku. Konieczne są działania naprawcze, przedstawienie wizji funkcjonowania tej placówki, promowanie wartości historycznych miasta, wykorzystanie do tego „legandy o Przaśniku”, wzmocnienie informacji o patronie miasta, większe zaangażowanie.

Aktualnie działalność instytucji ma działanie komplementarne. Przykładem takim będzie chociażby Miejska Biblioteka Publiczna w Przasnyszu, która prowadzi działalność różnorodną, wykraczającą poza działalność stricte biblioteczną. Dyrektor powinien koordynować pracę zespołu, motywować do

³⁰ Załącznik do Uchwały Nr XLII/326/2017 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 23 listopada 2017 r.

pracy, a także budować w nich kreatywność, to główne wyzwania przed jednostkami kulturalnymi w Przasnyszu.

Biblioteka Miejska im. Zofii Nałkowskiej w Przasnyszu

Biblioteką kieruje Dyrektor. Biblioteka składa się z trzech działów; dział udostępniania zbiorów i usług bibliotecznych, dział gromadzenia i opracowania zbiorów, dział organizacyjno – administracyjny i gospodarczy. Biblioteka podejmuje bardzo aktywnie działania kulturalne, w zasadzie wypełnia w tym zakresie lukę rzeczową Miejskiego Domu Kultury, aczkolwiek te dwie instytucje działają obok siebie, niektóre sfery ich działalności są ze sobą spójne. Biblioteka jest jedyną instytucją, która posiada strategię rozwoju. Koordynacja działań jest uproszczona, z uwagi na uproszczoną strukturę organizacyjną Biblioteki.

Aktualnie Biblioteka bardzo aktywnie organizuje różnego rodzaju eventy, spotkania autorskie, koncerty, wywiady, także przy wykorzystaniu środków masowego przekazu. Działalność biblioteki wykracza poza działalność typowo biblioteczną. Placówka ta w swojej wizji strategicznej wskazała, że zależy jej, aby było to „miejsce przyjazne, otwarte”. Działalność ta jest wyróżniająca się, bowiem częściowo placówka ta nieświadomie przejęła rolę instytucji kultury, a zatem taką, która dedykowana jest Miejskiemu Domowi Kultury. Jak już wskazano, aktualnie zmieniające się otoczenie i potrzeby wspólnoty samorządowej wymagają znacznych nakładów pracy, także poza strefą standardowych działań.

Te wszystkie działania wskazują, że konieczne jest opracowanie wspólnej strategii rozwoju kultury (wskazano w PRL). Burmistrz Przasnysza powoła zespół do opracowania takiej strategii składający się z dyrektorów trzech instytucji kultury. Powinien mieć on wyznaczonego lidera z nadanymi kompetencjami w zakresie egzekwowania ustalonych na posiedzeniach decyzji. Zespół ten odpowiedzialny byłby za wieloletnią strategię promocji i rozwoju kultury w Przasnyszu. Dotychczas taki dokument nie był opracowany. Jego opracowanie, monitorowanie, a także egzekwowanie będzie stanowiło istotne rozwiązanie w podniesieniu jakości świadczonych usług w tym obszarze.

Ośrodek Sportu i Rekreacji w Przasnyszu

Ośrodek Sportu i Rekreacji jest jednostką budżetową Miasta Przasnysz. OSiR kieruje Dyrektor. OSiR rozliczany jest księgowo na zasadach jak opisane w rozdz. 2.1. i 2.2. Placówka ta powinna zatem zostać włączona w księgowanie wspólne. Ośrodek Sportu i Rekreacji dotychczas zarządzał nieformalnie infrastrukturą sportową przy ul. Makowskiej (stadion, boiska, pawilon sportowo – rekreacyjny), miasteczkiem ruchu drogowego”, od 2020 r. boiskiem przy ul. Wojskowej, tzw. przasnyskim „Wembley”. Dopiero w 2020 r. z inicjatywy kierownictwa podjęto działania zmierzające do uporządkowania tych kwestii i podpisano z OSiR umowę o administrowanie. W czasie opracowania PRI prowadzone jest także postępowanie o ustanowienie trwałego zarządu na tych obiektach. Koordynacja działań jest uproszczona z uwagi na prostą strukturę organizacyjną OSiR.

W ramach OSiR funkcjonuje sekcja e-sportu, zlokalizowany w budynku ośrodka. Sekcja ta została uruchomiona w 2019 r. Należy jednak wskazać, że nie jest ona należycie wykorzystana i promowana. Z uwagi jednak na epidemię COVID-19, jej aktywność znacznie została ograniczona. Niezależnie jednak od tego, konieczna jest większa koordynacja tego zadania. Ośrodek Sportu i Rekreacji powinien opracować strategię promocji i rozwoju e-sportu w Przasnyszu. W inwestycję zaangażowano środki publiczne, stąd też sekcja ta powinna funkcjonować w odpowiedniej jakości i przy dużym zaangażowaniu.

Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o.

MZGKiM sp. z o.o., to spółka prawa handlowego, prowadząca działalność z szeroko rozumianej gospodarki komunalnej (odbiór odpadów, dostarczanie wody i odbiór ścieków, oczyszczalnia ścieków, gospodarka mieszkaniowa). Struktura organizacyjna spółki wynika z przepisów prawa handlowego. Zarządzającym spółką jednoosobowo jest Prezes, w strukturze są także kierownicy. Burmistrz nie ma uprawnień zarządczych w Spółce. Koordynacja w tym przypadku formalnie odbywa się poprzez Radę Nadzorczą, a także Zgromadzenie Wspólników, gdzie wykonywane są kompetencje właścicielskie. Z uwagi na charakter tego podmiotu, koordynacja bieżąca jest uproszczona na linii Burmistrz – Prezes Spółki.

Należy jednak wskazać, że w strukturach Urzędu Miasta nie ma osoby odpowiedzialnej za nadzór właścicielski tj. osoby gromadzącej dane o spółce, dokumenty korporacyjne, a także nadzór nad prawidłowością realizacji przez nią zadań. W większych samorządach, gdzie występuje duża liczba spółek komunalnych, w strukturze organizacyjnej tworzy się stanowiska ds. nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi.

W przypadku jednej spółki komunalnej, nie ma potrzeby tworzenia nowego etatu, zadanie te można formalnie przypisać do osób na stanowiskach kierowniczych, gdyż podejmowane działania, wymagają wiedzy, doświadczenia i uprawnień pozwalających na ich wykonywanie.

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Przasnyszu

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Przasnyszu jest jednostką organizacyjną Przasnysza. Jednostka ta wykonuje zadania przewidziane przede wszystkim ustawą o pomocy społecznej. MOPS działa w oparciu o statut uchwalony przez Radę Miejską. MOPS ma swoją siedzibę w Urzędzie Miasta w Przasnyszu. W strukturze organizacyjnej kierownicze stanowisko pełni dyrektor. Przewidziano także kierownika działu pomocy środowiskowej, kierownika działu świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych, kierownika środowiskowego domu samopomocy, głównego księgowego, radcę prawnego, pedagoga i pracowników socjalnych. W ramach działalności opracowanego także programy strategiczne; Program Przeciwdziałania Przemocy 2016-2020, Program Wspierania Rodziny w Mieście Przasnysz na lata 2018 – 2020. W zamierzeniach MOPS i Urzędu Miasta jest wybudowanie centrum opiekuńczo - mieszkaniowego. Miejski Ośrodek Pomocy jest laureatem wielu nagród. Działalność Ośrodka została doceniona przez wiele podmiotów i organizacji pozarządowych. Aktualnie jednostka ta realizuje innowacyjny projekt pn. „Potencjały – nowe formy kapitału społecznego w gminie miejskiej Przasnysz”, którego liderem jest Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, natomiast miasto Przasnysz jest partnerem projektu. Projekt ma walory projektu innowacyjnego społecznie, w ramach którego opracowany został przez grono wysokiej klasy specjalistów unikatowy „Model przeciwdziałania dziedziczeniu biedy”. Miasto Przasnysz zostało wybrane jako jedyna miejscowość w Polsce, w której model ten przejdzie etapy testowania i wdrożenia. Jest to niewątpliwie duże wyróżnienie, ale też i duże wyzwanie dla miasta.

Wspólna koordynacja miejskich jednostek organizacyjnych

Dobrą praktyką stosowaną w Urzędzie Miasta są narady kierownictwa jednostek organizacyjnych. Takie spotkania w sprawach problemowych odbywają się w Urzędzie Miasta, np. zarządzanie kryzysowe w związku z panującą epidemią, przekształcenie gimnazjów w szkoły podstawowe, czy organizacja Dni Przasnysza. Należy jednak wskazać, że spotkania te nie są raportowane, co powinno być zasadą. Wspólne spotkania pozwalają na szerszą analizę ryzyka, obszerniejszą dyskusję nad podnoszonymi problemami.

Procedury

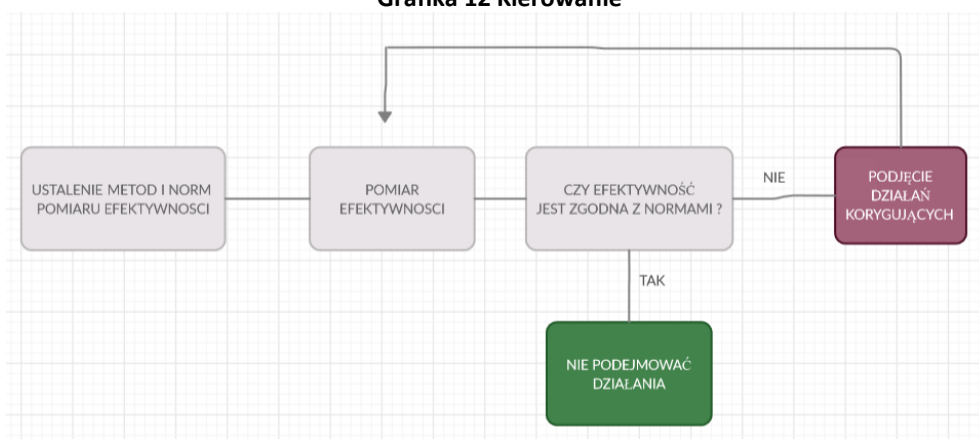
System odpowiedzialności i nadzoru

Struktura organizacyjna JST została określona zarządzeniem Burmistrza Nr 3/2020 z dnia 15.01.2020 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta w Przasnyszu i jest ogólnodostępna na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Analiza struktury organizacyjnej, a także dokumentów wewnętrznych w Urzędzie Miasta prowadzi do wniosku, że system odpowiedzialności i nadzoru nad realizacją zadań i celów nie został opisany i tym samym nie jest on powszechnie dostępny. Monitorowanie i egzekwowanie realizacji zadań ma charakter nieformalny. Z kolei z badania przeprowadzonego za pośrednictwem arkusza diagnostycznego wynika, że pracownicy utożsamiają system odpowiedzialności i nadzoru z zakresem czynności i regulaminem organizacyjnym³¹.

System określenia odpowiedzialności i nadzoru wiąże się z procesem kontroli. Nie można sobie bowiem wyobrazić jakiegokolwiek organizacji całkowicie pozbawionej kontroli w najszerszym tego słowa znaczeniu. Wiele czynników powoduje, że kontrola w organizacji jest koniecznością. Należą do nich: zmieniające się otoczenie, rosnąca złożoność organizacji, błędy pracowników i potrzeba delegowania władzy przez kierowników³².

System kontroli i nadzoru został szczegółowo omówiony w nauce o zarządzaniu. Wprowadzenie tego systemu w JST możliwe jest w drodze zarządzenia Burmistrza. Poniżej przedstawiono opracowanie graficzne/ schemat, który wskazuje na etapowość badań efektywności i odpowiedzialności za realizację zadań.

Grafika 12 Kierowanie



Źródło: Opracowanie na podstawie treści publikacji „Kierowanie”

Obieg kluczowych dokumentów

W Urzędzie Miasta nie został opisany obieg kluczowych dokumentów w procesie zarządzania i koordynacji. Tym bardziej nie obejmuje ono jednostek organizacyjnych JST i komunalnych osób prawnych. Miasto nie dysponuje oprogramowaniem/narzędziem dającym możliwość elektronicznej obsługi dokumentów oraz prowadzenia spraw w jednostkach organizacyjnych JST.

Konieczne jest także wprowadzenie EOD (Elektroniczny Obieg Dokumentów). Jest to rozwiązanie wręcz oczekiwane przez pracowników. Oprogramowanie powinno zapewniać pełną obsługę korespondencji zarówno w formie elektronicznej jak i tradycyjnej. Wsparcie to pozwoli na właściwą koordynację wpływających dokumentów, ich przejrzystość, dostępność, automatyzm wyszukiwania, a także znaczne ułatwienie pracy (o wprowadzeniu EOD – szerzej w innym rozdziale). Koniecznym

³¹ Kwestionariusz diagnostyczny UM.

³² J. Stoner, Ch. Wankel, „Kierowanie”, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011.

byłoby przy tym opracowanie zarządzenia regulującego procedurę obiegu dokumentów kluczowych, a także w przypadku wprowadzenia elektronicznego systemu, także zarządzenia wdrażającego. W Urzędzie Miasta funkcjonuje „Instrukcja Kancelaryjna”, należałoby ją zaktualizować.

Z badania przeprowadzonego wśród kierownictwa UM wynika także, iż przepływ informacji w procesie zarządzania strategicznego nie został przyjęty w formie zarządzenia i wdrożony. Nie obejmuje on tym samym jednostek organizacyjnych JST i komunalnych osób prawnych³³. Konieczne jest opracowanie takiego zarządzenia, stanowiącego podstawę prawną do przepływu informacji w procesie zarządzania strategicznego.

Zespoły zadaniowe

W samorządzie nie ma opracowanych i wdrożonych szczegółowych zasad tworzenia zespołów zadaniowych (projektowych). Jedynie w Regulaminie Organizacyjnym, w § 20 zawarto zapis, że „w sprawach istotnych dla funkcjonowania Urzędu Burmistrz, w drodze zarządzenia, może powoływać pełnomocników lub zespoły zadaniowe, określając formę i ich zakres działania”. Takie sformułowanie jest bardzo nieprecyzyjne. Po pierwsze, powstaje wątpliwość czy zespoły zadaniowe mają dotyczyć wyłącznie spraw Urzędu, czy całej jednostki samorządowej, po drugie nie ma określonych zasad powoływania do zespołu osób spoza struktury Urzędu Miasta (np. jednostek organizacyjnych), po trzecie nie ma formalnych zasad trybu wyłonienia lidera i nadania mu uprawnień pozwalających na sprawne wykonywanie tych zadań. Jest to problem istotny, bowiem praktyka wskazała, że brak jasnych zasad monitorowania takich zespołów skutkuje ich bezskutecznością (np. Zarządzenie Nr 10/2019 z dnia 28.01.2019 r. w sprawie powołania zespołu ds. pozyskiwania środków finansowych z funduszy unijnych oraz innych funduszy na realizację zadań Gminy Miasta Przasnysz). W przywołanym zarządzeniu znalazł się m.in. zapis, z którego wynika, że *zespół będzie pracował na posiedzeniach, zwoływanych przez Przewodniczącego Zespołu lub jego Zastępcę w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż 1 raz w miesiącu*. Z perspektywy czasu można dojść do wniosku, że ta formuła nie sprawdziła się.

JST rzadko korzysta z możliwości powoływania takich zespołów. Ostatnio powołany zespół, to zespół ds. przygotowania projektu do II etapu konkursu organizowanego w ramach programu, „Rozwój Lokalny”. Inne zespoły jako powołano to np. zespół powołany zarządzeniem nr 8/2019 w sprawie realizacji projektu o nazwie „Miasta średnie województwa mazowieckiego liderami e-usług”. Zazwyczaj są to zespoły dotyczące realizacji jakichś projektów czy też np. wdrożenia przepisów odnośnie RODO. Należy jednak wskazać, że do tego typu zespołów zadaniowych zasadne jest powoływanie wyłącznie naczelników wydziałów, a pracownicy, którzy dysponują wiedzą merytoryczną będą włączani w ten proces. Jest też to forma swoistego rodzaju awansu poziomego.

Dobłą praktykę stanowią zapisy takie jak: **„Naczelnicy Wydziałów i Dyrektorzy Jednostek Organizacyjnych Miasta, których zakres działania związany jest z przygotowaniem Projektu, a którzy nie wchodzi w skład Zespołu, są zobowiązani do realizacji zadań wynikających z decyzji kierownika Zespołu oraz udzielania wszelkiej pomocy i wsparcia w opracowaniu Projektu”**.

Podobnie prezentuje się kwestia ujęcia w procedurach, kierowników zespołów zadaniowych (projektowych) jako włączonych w proces monitorowania efektów realizowanych zadań. Nie ma rozwiązań systemowych w tym zakresie. Kierownicy zespołów zadaniowych, o ile taki zespół zostanie powołany, co do zasady są włączani w proces monitorowania efektów, nie jest to jednak zasada, bowiem mimo powołania zespołu zadaniowego, pierwszoplanowym zespołem (w ramach struktur) są Naczelnicy wydziałów. Pomija się przy tym zespół zadaniowy. **Należy zatem uwzględnić w procedurze, włączenie kierowników w proces monitorowania efektów realizowanych zadań.**

³³ Kwestionariusz diagnostyczny UM.

W nawiązaniu do poprzednich uwag, trzeba też zaznaczyć, że nie ma opracowanych procedur, z których wynika, że kierownicy zespołów zadaniowych (projektowych) zostali włączeni w proces planowania i realizacji budżetu i WPF w zakresie powierzonych zadań. W praktyce kierownicy tacy są włączani w proces planowania budżetu i WPF, nie są jednak już włączani w proces realizacji budżetu³⁴. **Nie ma zatem opracowanych w Urzędzie Miasta procedur, z których wynikałoby, że kierownicy zespołów zadaniowych (projektowych) zostali włączeni w proces planowania i realizacji budżetu i WPF.**

Wśród kierowników zawsze były popularne uwagi dotyczące skłonności do marnowania czasu przez komitety i zespoły zadaniowe. W rzeczywistości jednak zespół zadaniowy często są najlepszym sposobem połączenia specjalistycznej wiedzy różnych członków organizacji oraz nakierowania ich wysiłków na skuteczne rozwiązywanie problemów i podejmowania decyzji. Stąd też samorząd winien podejść do problemu komplementarnie, przejrzeć własne regulacje i uzupełnić ich treść o zasady i tryb powoływania zespołów zadaniowych. Zasadnym byłoby opracowanie zarządzenia, które w sposób bardzo szczegółowy określi zasady funkcjonowania takich zespołów zadaniowych. Trzeba jednak zwrócić uwagę na wady i zalety takich zespołów.

Tabela 20 Zalety i wady zespołów zadaniowych

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> • Lepsza jakość decyzji • Zwiększone prawdopodobieństwo wdrożenia • Lepsza koordynacja, dyskusje w zespołach • Zespół pełni funkcję zarówno edukacyjną, jak i szkoleniową • Rozproszenie władzy 	<ul style="list-style-type: none"> • Przedwczesne uzgodnienia i kompromisy o przeciętnej wartości • Dominacja jednostki • Brak odpowiedzialności • Strata czasu i pieniędzy

Źródło: Opracowanie własne.

Dotychczas Miasto Przasnysz nie miało należycie sformalizowanych zasad powoływania zespołów zadaniowych. Należy zatem opracować procedury formalne, w których:

- należy wyraźnie sformułować cele zespołu – to ukierunkuje jego działalność i ograniczy dyskusję co do tego, czym komitet ma się zajmować;
- należy sformalizować uprawnienia zespołu, czy ma on jedynie badać, doradzać i zalecać, czy ma też prawo wdrażania decyzji.
- należy ustalić optymalny skład komitetu: jego potencjalne zasoby wzrastają wraz z jego wielkością; przy liczebności mniejszej niż pięciu członków słabną zalety pracy grupowej.
- przewodniczącego należy wybierać pod kątem sprawnego kierowania posiedzeniem.
- często przydatne jest wyznaczenie stałego sekretarza,
- przed posiedzeniem należy rozdać porządek dzienny i wszelkie potrzebne materiały,
- posiedzenia winny zaczynać się i kończyć punktualnie.
- zawrzeć regulacje dotyczące częstotliwości spotkań i możliwości likwidacji zespołu, jeżeli się on nie sprawdza.

Pracownicy w rozmowach indywidualnych wskazywali na kluczowe problemy:

- Brak właściwej koordynacji i przywództwa,
- Brak konsekwencji w organizacji i spotkaniach,
- Brak konkretnych wniosków i raportów,
- Marnotrawienie czasu,
- Brak narzędzi do egzekwowania przy realizacji wspólnych zadań,
- Brak jasnych procedur.

³⁴ Kwestionariusz diagnostyczny UM.

W rozmowach z pracownikami podkreślano, że oddelegowanie do zespołu postrzegane jest bardzo różnie przez przełożonych, dla których priorytetem są zadania postawione przez wydział/referat, sytuacja konfliktowa to przynależność do zespołu pracownika, a nie przełożonego – tak wskazała 1 osoba. Jedna osoba wskazała także, że sytuacja w ogóle nie dotyczy Urzędu Miasta. 1 osoba wskazała, że w ślad za odpowiedzialnością za zadanie idzie przełożenie służbowe nad pracownikami – członkami zespołu, w zakresie realizowanych prac. Zarządzający komórkami/ jednostkami organizacyjnymi mają obowiązek oddelegowania pracowników do prac zespołowych w wymiarze niezbędnym do skutecznej realizacji zadań zespołu, aczkolwiek nie występuje ono w zakresie międzywydziałowym, bowiem w wymiarze współpracy poziomej, nie ma wyróżnionego lidera. Z rozmów z kierownictwem, podczas spotkań roboczych, wynika, że dostrzegają i doceniają oni zaangażowanie pracowników w pracę zespołów zadaniowych, niemniej nie jest to istotne i kluczowe kryterium oceny pracowniczej. Wynika to z przesłanek omówionych wyżej, a mianowicie trywializowaniem przez niektórych tego typu formy współpracy.

Zespół, a właściwa koordynacja

Kluczowym problemem w zakresie odpowiedzialności za realizację zadań wielodziedzinowych jest właściwy nadzór. Z ankiety przeprowadzonej wśród kierownictwa Urzędu Miasta wynika, że odpowiedzialność za realizację zadań wielodziedzinowych nie może być właściwie realizowana, skoro nie została prawidłowo sformalizowana. Pracodawca nie ma tym samym właściwych narzędzi, w sytuacji, gdy brak jest formalnych uregulowań odnośnie przypisania takiej odpowiedzialności wskazanym osobom. Właściwe jest także określenie koordynacji między wydziałowej, wszak pracownik delegowany winien posiadać niezbędną legitymację do uzyskiwania niezbędnych danych, możliwość rozliczania i egzekwowania tych danych od właściwych osób.

Powyższe zagadnienie wiąże się z koniecznością właściwej integracji między wydziałami i wzajemną współpracą, wszak właściwa kooperacja wewnętrzna skutkuje właściwym wykonywaniem zadań. Na potrzeby niniejszego opracowania, przeprowadzono wśród pracowników badanie dotyczące oceny współpracy między komórkami organizacyjnymi. Ocenę tą przedstawia poniższa tabela.

Tabela 21 Jak ocenia Pan/Pani współpracę z poszczególnymi komórkami organizacyjnymi w Urzędzie?

	Bardzo dobrze	Dobrze	Źle	Bardzo źle	Nie mam zdania/Nie współpracuję
GGNPP	10	30	0	0	1
GKOŚ	11	21	5	3	2
IMR	8	29	0	0	3
REF. OŚWIATY	8	30	3	0	1
USC	16	26	0	0	0
PROMOCJA	12	25	0	0	4
SAMODZIELNE ST.	11	23	3	0	4

Źródło: Opracowanie własne, ankieta wśród pracowników

Koordynacja zespołem wymaga większego zaangażowania przez najwyższe kierownictwo w realizowane przez poszczególne komórki organizacyjne prace. Zespół posiada dostateczne kompetencje do realizacji zleconych zadań, niemniej z uwagi na różnorodność zadań, a także trudność w zarządzaniu czynnikiem ludzkim, konieczne są intensywniejsze działania nadzorcze ze strony kierownictwa średniego szczebla. Należy przy tym wskazać, że JST ma charakter organizacyjny bardzo złożony, a komórki organizacyjne służą decentralizacji i delegacji uprawnień. Przeprowadzone badanie wśród pracowników wskazało na konieczność:

- Określanie w sposób jasny i stanowczy celów i zadań,

- Przestrzeganie zakresów obowiązków pracowniczych, a w przypadku zlecenia dodatkowych zadań, włączenie tych zadań do zakresu czynności lub odpowiednio dodatkowe wynagradzanie,
- Wprowadzana zmiany organizacyjne w Urzędzie winny być jasno komunikowane zespołowi, a przesłanki ich wprowadzenia wyjaśniane,
- Wspieranie inicjatyw i budowanie w pracownikach kreatywności.

Kompetencje

Kadra zarządzająca zadaniami (projektami) wielodzielinowymi zna zasady tworzenia i funkcjonowania zespołów w JST, aczkolwiek zasady te są bardzo ogólne. Należy znacząco wzmocnić ten obszar³⁵. Z analizy faktycznej funkcjonowania Urzędu jak i jednostek podległych wynika, że pracownicy uczestniczący w realizacji zadań strategicznych nie mają dostępu do podnoszenia kompetencji z zakresu współpracy i komunikacji wewnętrznej. Pracownik oddelegowany nie zgłasza takich potrzeb, ponieważ w Urzędzie Miasta, panuje przekonanie, że „brak jest środków na szkolenia” lub też „środki te są ograniczone”³⁶. Co więcej, żaden z pracowników zarówno Urzędu Miasta jak i jednostek podległych nie uczestniczył w takim szkoleniu. Szkolenia z zakresu komunikacji i współpracy lokowane są na końcu potrzeb szkoleniowych. Przeważnie są to szkolenia merytorycznie przypisane do poszczególnych komórek organizacyjnych i odbywane na wniosek pracownika. Brak jest w tym przypadku opracowanego planu szkoleń jak i potrzeb ich przeprowadzenia. Pracownik sam wybiera sobie szkolenie, po czym sygnalizuje jego potrzebę odbycia. Niezależnie od tego, kierownictwo widzi potrzebę takich szkoleń, w szczególności wśród kierowników komórek organizacyjnych, a także pracowników uczestniczących w pracach zespołów zadaniowych.

Kadra zarządzająca zadaniami (projektami) wielodzielinowymi co do zasady posiada kompetencje z zakresu zarządzania projektami. Dotyczy to zarówno Urzędu Miasta jak i jednostek podległych. Wszak jednostki te sprawnie realizują projekty wielodzielinowe, niemniej – co bardzo istotne – konieczna jest tu współpraca z innymi jednostkami, które dysponują wiedzą i doświadczeniem, które mogłyby być wykorzystane przez zarządzającego.

Koordinacja działań JST na zewnątrz

Samorząd koordynuje działania nie tylko w ramach swoich jednostek, ale także i na zewnątrz. Działania te związane są z:

- organizacjami pozarządowymi (spotkania informacyjne, a także analiza potrzeb),
- z instytucjami publicznym (uczestnictwo w spotkaniach z zakresu zarządzania kryzysowego, uczestnictwo w naradach powiatowych, udział w międzygminnych przedsięwzięciach).

W strukturze JST nie ma jednak osoby formalnie odpowiedzialnej za ten proces. Bezpośrednio w tych sprawach kontakt realizowany jest przez Burmistrza lub Zastępcę Burmistrza, a następnie zadania te zlecane są przeważnie pracownikom Referatu Promocji Miasta czy też osobie zatrudnionej na stanowisku odpowiedzialnym za współpracę z organizacjami pozarządowymi. Często wykonywane są zadania, które nie są przypisane w zakresie czynności poszczególnych osób, stąd też należy proces ten sformalizować i w strukturze organizacyjnej uwzględnić stanowisko/zakres czynności odnośnie koordynacji działań JST na zewnątrz tj. w sprawach między samorządowych o znaczeniu ponadlokalnym.

Komunikacja w obrębie JST

Proces technologiczny w kontekście koordynacji w ramach JST winien wspierać komunikację pomiędzy samorządem, a jego komórkami organizacyjnymi i jednostkami organizacyjnymi. Aktualnie

³⁵ Kwestionariusz diagnostyczny UM.

³⁶ Rozmowy indywidualne z pracownikami, Kwestionariusz diagnostyczny UM.

system informatyczny w Urzędzie Miasta nie wspiera procesu komunikacji w JST (w tym jednostkami organizacyjnymi). W samorządzie nie funkcjonuje portal Intranet, a komunikacja odbywa się za pośrednictwem poczty elektronicznej, kontaktu telefonicznego i organizowanych spotkań, narad.

Ocena komunikacji wewnątrz Urzędu jest przez część pracowników oceniana bardzo negatywnie. Negatywnie oceniany jest przepływ informacji od najwyższego kierownictwa do pracowników (w tym na temat planów, celów i podejmowanych działań), informowanie przez kierownictwo o zmianach przeprowadzonych w Urzędzie, przepływ informacji między komórkami organizacyjnymi itp. W pytaniach otwartych wprost wskazano, że;

„Burmistrz przekazuje informacje Naczelnikom, a oni nie przekazują informacji pracownikom, może systematyczne spotkania urzędowe albo wydziałowe z omówieniem spraw bieżących?”,

„Maile do pracowników są wysyłane tylko do części osób, a nie do wszystkich. Nie wszyscy wiedzą o spotkaniach czy uroczystościach”.

Komunikacja ma istotne znaczenie, w każdym względzie funkcjonowania jednostek samorządowych. Przeprowadzono badanie wśród pracowników odnośnie komunikacji w Urzędzie Miasta oraz dostępu do informacji. Wyniki tego badania zostały opracowane w poniższej tabeli.

Tabela 22 Ocena komunikacji w Urzędzie oraz dostępu do informacji

	Bardzo niezadowolony	Niezadowolony	Ani zadowolony Ani niezadowolony	Zadowolony	Bardzo zadowolony
Dostępu do przepisów prawa oraz informacji potrzebnych do efektywnego wykonywania pracy	2	1	5	35	0
Przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi w urzędzie	3	8	23	8	1
Przepływu informacji między pracownikami w obrębie komórki	2	2	11	24	3
Przepływu informacji od najwyższego kierownictwa	5	9	14	15	0
Przepływu informacji od przełożonych	2	7	10	23	1
Informowanie przez kierownictwo o zmianach	5	14	13	11	2
Ogólnie z przepływu informacji	3	11	18	11	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań pracowniczych i ankiet

Negatywnie oceniono przepływ informacji między komórkami organizacyjnymi w Urzędzie, przepływ informacji między pracownikami, a najwyższym kierownictwem, przepływ informacji od przełożonych, informowanie przez kierownictwo o zmianach, ogólnie niezadowolenie z przepływu informacji wyraziło 14 osób. Problem komunikacji pojawia się w zasadzie w każdym obszarze i ma on istotny wpływ nie tylko na jakość, ale i atmosferę w pracy.

Niewątpliwie w tym obszarze niezbędne jest podniesienie kompetencji zespołu, poprzez zorganizowania szkolenia z zakresu komunikacji i współpracy. Proponuje się tu skorzystanie z oferty szkoleń tzw. „Team building” poprzez poprawę kontaktu między ludźmi, rozwiązać problemy komunikacyjne oraz wzmocnić poczucie jedności w grupie.

Ze względu na związek zadań organizacyjnych z potrzebami i celami organizacji można wyróżnić trzy podstawowe rodzaje komunikacji wewnętrznej w organizacji: komunikowanie się „pionowe w dół”, komunikowanie się „pionowe w górę”, komunikowanie się „poziome” (horyzontalne, lateralne).

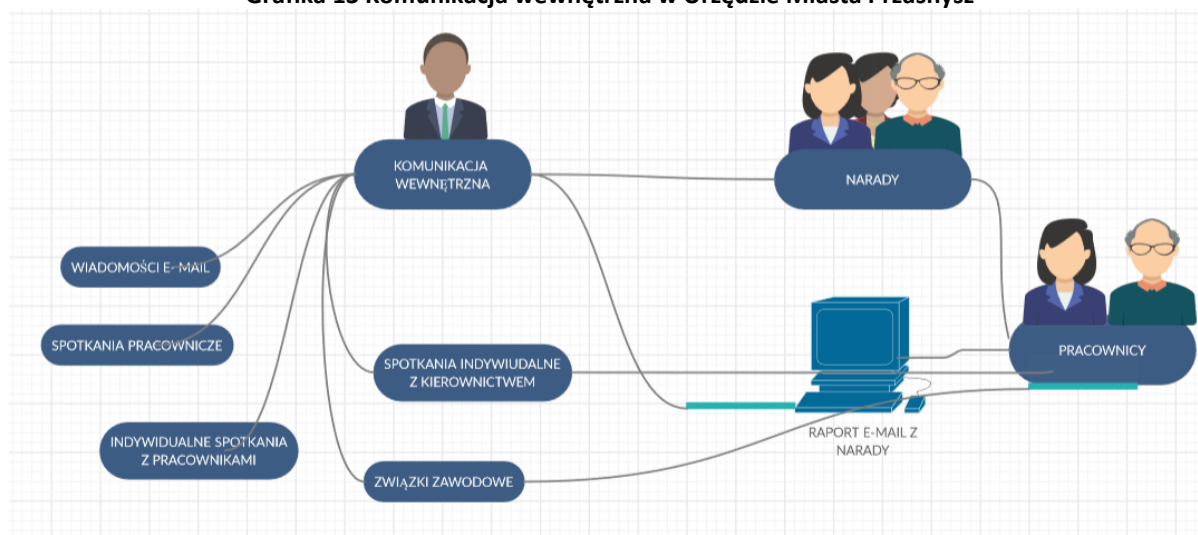
Powyższe należy zestawić z badaniami, które przeprowadziła grupa badawcza Instytutu Psychologii Stosowanej Uniwersytetu Jagiellońskiego, a wyniki tych badań zostały opublikowane w publikacji

„Komunikacja wewnętrzna w jednostkach samorządu terytorialnego – diagnoza i narzędzia doskonalenia” – J. Maciuszek, M. Hohol.

Okazało się, iż ogólna ocena efektywności komunikacji „w górę” oraz „w dół” jest identyczna (średnia oceny: 2,7), istotnie wyżej natomiast (różnica na poziomie $p < 0,001$) respondenci ocenili efektywność komunikacji „poziomej” (średnia: 3,2). Oceny te były podobne u mężczyzn i kobiet. Przy przyjętej skali ocen oznacza to ocenę „dobrą” dla komunikacji „poziomej”, a ocenę „dostateczną” dla dwóch rodzajów komunikacji „pionowej”.

Najwyżej oceniono przekazywanie informacji, które mogą mieć znaczenie dla zwierzchników; ten czynnik komunikacji „w górę” zyskał istotnie wyższą ocenę od wszystkich pozostałych składników. Wystąpiły też różnice międzypłciowe; mężczyźni najniżej oceniali jakość przepływu informacji, gdy trzeba komunikować o problemach w pracy, u kobiet natomiast najniższą ocenę zyskało komunikowanie przełożonym swoich oczekiwań. Wśród barier komunikacji „w górę” najczęściej wskazywano na zniekształcenia odebranych komunikatów przez przełożonego, a najrzadziej jako przeszkoda w przepływie informacji pojawiała się „niedostępność przełożonego”. Na pytanie, jakie środki komunikacji są wykorzystywane w komunikacji pionowej „w górę”, respondenci odpowiadali, wskazując najczęściej rozmowy na osobności, rozmowy telefoniczne, odprawy i spotkania w grupie. Wiele innych środków komunikacji miało podobny poziom wskaźnika. Zdecydowanie najrzadziej wykorzystywane są tutaj wiadomości SMS i komunikatory.

Grafika 13 Komunikacja wewnętrzna w Urzędzie Miasta Przasnysz



Źródło: Opracowanie własne, komunikacja wewnętrzna (app.creately.com)

Praktyka funkcjonowania w Urzędzie Miasta komunikacji wewnętrznej jest szersza niż powyższy (uproszczony) model komunikacji. Można tu wskazać m.in. prezentacje, spotkania związane z oceną pracowników, eventy „urzędnicze”, szkolenia, święta, listy do pracowników, anonimowe skrzynki sugestii i opinii, kwestionariusze i ankiety, media zewnętrzne, tablice informacyjne, listy do pracowników, fora, chaty itd.

Systemy wspierające komunikację

Internet

W Urzędzie Miasta w Przasnyszu jak już wskazano komunikacja odbywa się za pośrednictwem poczty elektronicznej, telefonów, bezpośrednich spotkań, narad. Brakuje jednak spójnego systemu technologicznego, który stanowiłby podstawowe źródło informacji dla pracowników samorządowych i pracowników jednostek organizacyjnych. Dobrą praktyką jest wewnętrzny portal informacyjny tzw.

intranet. Miasto Przasnysz nie posiada takiego portalu, zaś jego wprowadzenie częściowo rozwiązałoby (koordynowało) proces informowania pracowników o istotnych wydarzeniach i działaniach w Urzędzie Miasta. Będzie to też dodatkowa platforma wymiany doświadczeń, uwag, ocen, także anonimowych opinii nt. funkcjonowania wewnętrznego Urzędu Miasta.

Z przeprowadzonych badań wynika, że pracownicy oczekują większej ilości informacji od swoich przełożonych i najwyższego kierownictwa. Negatywnie oceniają sposób przekazywania tych informacji, koordynację i brak właściwych kanałów dystrybucji tychże informacji.

Elektroniczny Obieg Dokumentów

Miasto posiada system ewidencji dokumentów. Jest to system bardzo uproszczony. Nie zawiera możliwości digitalizacji i podglądu dokumentów, na co przede wszystkim zwracają uwagę pracownicy. Jednostka potrzebuje narzędzia dającego możliwość elektronicznej obsługi dokumentów oraz prowadzenia spraw w jednostkach organizacyjnych JST. Odnosi się to do pełnej obsługi korespondencji elektronicznej (integracja z platformą ePUAP) jak i wsparcia zarządzania dokumentacją wpływającej do jednostek w postaci tradycyjnej. Aplikacja powinna być szybka i przyjazna użytkownikowi – powinna mieć przejrzysty i intuicyjny interfejs i może być z powodzeniem obsługiwana także na urządzeniach mobilnych.

Pracownicy wprost wskazują, że w Urzędzie Miasta w Przasnyszu nie funkcjonuje w pełni sprawny i funkcjonalny elektroniczny obieg dokumentów. W zakresie deficytów wskazuje się brak możliwości skanowania dokumentów, dedykowanego wyszukiwania, skorelowania systemu z utworzonym wewnętrzną siecią i portalem intranet. Aktualnie dostęp do systemu ma ograniczona liczba pracowników, która wprowadza korespondencję do systemu (adresat, nadawca, data wpływu, ogólne określenie przedmiotu pisma oraz osobę, do której korespondencja jest kierowana). Wprowadzenie takiego systemu usprawni pracę JST, uporządkuje system obiegu dokumentów, pozwoli na ich zdalną i mobilną kontrolę.

Wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów redukuje liczbę krążących po Urzędzie Miejskim dokumentów papierowych o połowę. Automatyczny OCR odczyta każdą fakturę i uzupełni formularz. Raz wprowadzona do formularza informacja np. wniosek o decyzję o warunkach zabudowy zostanie automatycznie przeniesiona do systemu. Powstaje także większa kontrola nad zadaniami, postępem prac, opóźnieniami i informacja, kto odpowiada za sprawę. Możliwe odczytywanie dokumentów w formie elektronicznej, usprawnienie jakościowe funkcjonowania Urzędu Miasta. Przyspieszy też przekazywanie informacji.

Wsparcie procesu planowania inwestycji

System informatyczny nie wspiera procesu planowania inwestycji w ramach JST (np. warstwa inwestycyjna w miejskim systemie informacji przestrzennej). Miasto nie dysponuje takim procesem planowania i nie posiada informatycznych rozwiązań w tym zakresie. Z informacji uzyskanych z Wydziału Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego, a także Wydziału Inwestycji Miejskich i Rozwoju wynika, że taki system dla takiej jednostki jak Przasnysz nie jest potrzebny.

Jak wynika z badań z arkusza diagnostycznego (badanie kierownictwa), ocena czy proces współpracy i koordynacji działań w ramach JST jest systemowo doskonały w oparciu o nabywane doświadczenie, zmianę kontekstu wewnętrznego i zewnętrznego, zidentyfikowane dobre praktyki czy informacje zwrotne od interesariuszy, są różne. Trzy osoby nie potrafiły ocenić tego obszaru, 1 osoba wskazała, że proces ten nie jest doskonały, 1 osoba wskazała, że jest doskonały w oparciu o inne

praktyki samorządowe, z kolei jedna osoba wskazała, że „(..) trudno mówić o systemowym doskonaleniu, jest to raczej nieskoordynowane podążanie do przodu, oparte na założeniu może się uda i będzie dobrze, zespół powołany i po sprawie, bez badania rezultatów podjętych działań.” Jest to spostrzeżenie trafne, stąd też należy opracować proces takiego doskonalenia, a także opisać dobre praktyki z tym związane.

Podsumowanie:

Jak wynika z przeprowadzonej diagnozy i szczegółowej analizy funkcjonowania Miasta Przasnysz w obszarze koordynacji działań w obrębie JST, główne zdiagnozowane problemy dotyczą:

- Braku właściwej koordynacji, a także strukturalnego ładu w zakresie zarządzania oświatą w jednostce samorządu terytorialnego,
- Niejasnego podziału zadań pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi JST, nakładanie się obowiązków oraz luki kompetencyjne, utrudniony przepływ informacji,
- Braku opracowanego systemu koordynacji, zarządzania i monitorowania miejskich jednostek organizacyjnych (m.in. Muzeum Historyczne, Miejski Dom Kultury, Ośrodek Sportu i Rekreacji, Miejska Biblioteka Publiczna),
- Braku opisanych procedur powoływania, zarządzania i monitorowania zespołów zadaniowych zarówno w ramach struktury JST, jak i z udziałem podmiotów zew.,
- Słabego systemu upowszechniania idei współpracy i integracji urzędników, co przedkłada się na słabą jakość współpracy między komórkami organizacyjnymi,
- Braku prowadzenia badań jakościowych w sferze głównych usług JST,
- Braku wspólnej i spójnej strategii rozwoju kultury w JST,
- Niewystarczającej komunikacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi JST,
- Braku zautomatyzowanego i zinformatyzowanego systemu obiegu dokumentów,
- Braku opracowania procedury wymiany danych istotnych między JST, a miejskimi jednostkami organizacyjnymi.

Przewidziane działania

Działania wymagające nakładów finansowych

- Wprowadzenie Elektronicznego Obiegu Dokumentów,
- Stworzenie platformy Intranet,
- „Komunikacja i współpraca, to podstawa”, Szkolenie załogi pracowniczej,
- „Przasnysz analizuje ryzyko”. Szkolenie dla pracowników z zakresu analizy ryzyka.

Działania niewymagające nakładów finansowych

- Utworzenie stanowiska do koordynacji i nadzoru nad oświatą w Przasnyszu,
- Wprowadzenie wspólnej obsługi księgowej, organizacyjnej i zamówień: Szkół Podstawowych, Przedszkoli, Ośrodka Sportu i Rekreacji,
- Prowadzenie monitoringu jakości nauczania,
- Prowadzenie badań nad jakością nauczania w Przasnyszu,
- Opracowanie wizji rozwoju i poprawy jakości świadczenia usług przez Miejski Dom Kultury, Muzeum Historyczne w Przasnyszu, Ośrodka Sportu i Rekreacji,
- Powołanie zarządzeniem Burmistrza zespołu składającego się z dyrektorów placówek kulturalnych, celem współpracy, integracji, wymiany doświadczeń i opracowanie dobrych praktyk,
- Opracowanie wspólnej strategii rozwoju kultury,
- Powołanie osoby/rozszerzenie zakresu czynności pracownika w Urzędzie Miasta w Przasnyszu o nadzór właścicielski nad spółką komunalną,

- Wprowadzenia raportowania spotkań zespołów zadaniowych,
- Opisanie systemu odpowiedzialności i nadzoru zarówno w Urzędzie Miasta w Przasnyszu jak również w jednostkach organizacyjnych,
- Opisanie obiegu kluczowych dokumentów w Urzędzie Miasta i jednostkach organizacyjnych,
- Opracowanie i wdrożenie zarządzenia odnośnie przepływu informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi, a Urzędem Miasta, a także między komórkami organizacyjnymi Urzędu Miasta w zakresie informacji strategicznych,
- Opracowanie i wdrożenie szczegółowych zasad tworzenia zespołów zadaniowych, lepsza ich koordynacja i zarządzanie,
- Sformalizowanie odpowiedzialności za realizację zadań wielodziedzinowych i ich właściwa koordynacja,
- Powołanie osoby/rozszerzenie zakresu czynności pracownika w Urzędzie Miasta w Przasnyszu o koordynację współpracy między JST.

Zarządzanie zasobami ludzkimi

Wprowadzenie

Rozwój jednostki samorządu terytorialnego to proces złożony, który odnosić należy do danej instytucji i regionu. Rozwój ten uwarunkowany jest szeregiem czynników zewnętrznych i wewnętrznych, z których jednym z ważniejszych jest rozwój zasobów ludzkich. Rozwój zasobów ludzkich wymaga z kolei „właściwej” realizacji funkcji personalnej, której cel stanowi zapewnienie organizacji dopływu utalentowanej kadry i zapobieganie niechcianym odejściom.

Badania empiryczne prowadzone wśród polskich jednostek samorządowych pokazują, że w kraju, obok urzędów charakteryzujących się doskonałością rozwiązań z zakresu ZZL, działają też takie, w których stan funkcji personalnej jest niezadowalający. Problem ten dostrzegają nie tylko interesariusze zewnętrzni urzędów, ale i pracownicy administracji³⁷.

Niewątpliwie też, oparcie procesów rozwojowych na podsystemie społecznym organizacji wymaga od jednostek samorządu doskonalenia rozwiązań z zakresu Zarządzania Zasobami Ludzkimi – dalej ZZL. Wielu ekspertów jest zgodnych, że istnieje wręcz konieczność modernizacji „skostniałego” modelu zarządzania, której efektem winno być jak najpełniejsze dopasowanie rozwiązań ZZL do specyfiki urzędów³⁸.

Swoistość ta wynika z szeregu uwarunkowań, lecz główną determinantą kształtującą politykę kadrową JST jest jej misja. Urzędy mają nie tylko zapewniać proste usługi administracyjne, ale przede wszystkim ich zasadą naczelną ma być proces rozwoju społeczno gospodarczego na danym terenie³⁹.

³⁷ B. Stopczyński, M. Turniak, Strategia jednostki samorządu terytorialnego w świetle wyzwań XXI wieku, K. Wojtaszczyk, Uniwersytet Łódzki, Doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi warunkiem rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

³⁸ Zieliński 2010.

³⁹ Bińczycki 2005.

Pracownicy są najważniejszym kapitałem organizacji. Skuteczne zarządzanie zasobami ludzkimi pozwala organizacji na realizację jej celów strategicznych oraz wykorzystanie mocnych stron i zdolności ludzi. Skuteczne zarządzanie ludźmi sprzyja zaangażowaniu, motywacji, rozwojowi i pozytywnie wpływa na utrzymanie pracowników. Organizacja musi zarządzać kompetencjami i pełnym potencjałem swoich pracowników na poszczególnych poziomach, aby zapewnić sprawność organizacyjną⁴⁰.

Poprawa w zakresie rozwoju przywództwa, zarządzania talentami i strategicznego planowania zasobów ludzkich ma kluczowe znaczenie, ponieważ ludzie są największą inwestycją organizacji. Szacunek, sprawiedliwe traktowanie, otwarty dialog, upodmiotowienie, neutralność polityczna, nagradzanie i uznanie, opieka oraz zapewnienie bezpiecznego i zdrowego środowiska pracy mają fundamentalne znaczenie dla budowania zaangażowania i udziału pracowników w dążeniu organizacji do doskonałości. Ważne jest, aby zdać sobie sprawę z tego, że tylko satysfakcja pracowników może przynieść organizacji efekt w postaci satysfakcji klientów.

Całościowe i strategiczne podejście do zarządzania pracownikami, kulturą miejsca pracy i środowiskiem w nim panującym stanowi kluczową część planowania strategicznego w organizacji. Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi pozwala pracownikom na produktywne i skuteczne przyczynianie się do realizacji misji i wizji organizacji oraz do osiągnięcia jej celów.

Organizacja, aby optymalnie realizować swoje strategiczne cele, powinna uwzględniać rolę zasobów ludzkich ich identyfikację, rozwój, odpowiednią alokację oraz wdrażane (w sposób jawny i przejrzysty) usprawnienia. W ramach oceny sposobu funkcjonowania organizacji pod kątem tego pod kryterium należy zastanowić się, w jaki sposób organizacji udaje się przyciągnąć i utrzymać pracowników zdolnych dostarczać usługi i produkty, które odzwierciedlają potrzeby i oczekiwania klientów. Odpowiedź na to pytanie wymaga regularnych analiz bieżących i przyszłych potrzeb w zakresie zasobów ludzkich oraz opracowania i wdrożenia polityki zarządzania zasobami ludzkimi z obiektywnymi kryteriami, które dotyczą: naboru, rozwoju kariery, awansowania, wynagrodzenia, nagradzania, zasług i przyznawania funkcji kierowniczych.

Koniecznym zatem jest: analizowanie obecnych i przyszłych potrzeb kadrowych zgodnie ze strategią organizacji, opracowanie i wdrożenie przejrzystej polityki kadrowej, opartej na obiektywnych kryteriach rekrutacji, awansu, wynagrodzeń, rozwoju, delegowania zadań, rozdziału obowiązków, nagradzania i przydzielania funkcji kierowniczych, zgodnie z zasadami organizacji, wdrażanie w polityce kadrowej zasad: sprawiedliwości, neutralności politycznej, merytokracji, równych szans, różnorodności, odpowiedzialności społecznej i równowagi między pracą a życiem prywatnym, zapewnienie kompetencji i umiejętności pracowników niezbędnych do realizacji misji, wspieranie kultury doskonalenia wyników poprzez definiowanie celów, które są wspólne dla wszystkich pracowników.

W rozdziale tym omówiono powyższe kwestie, a wnioski oparto na badaniach i analizach przytoczonych niżej.

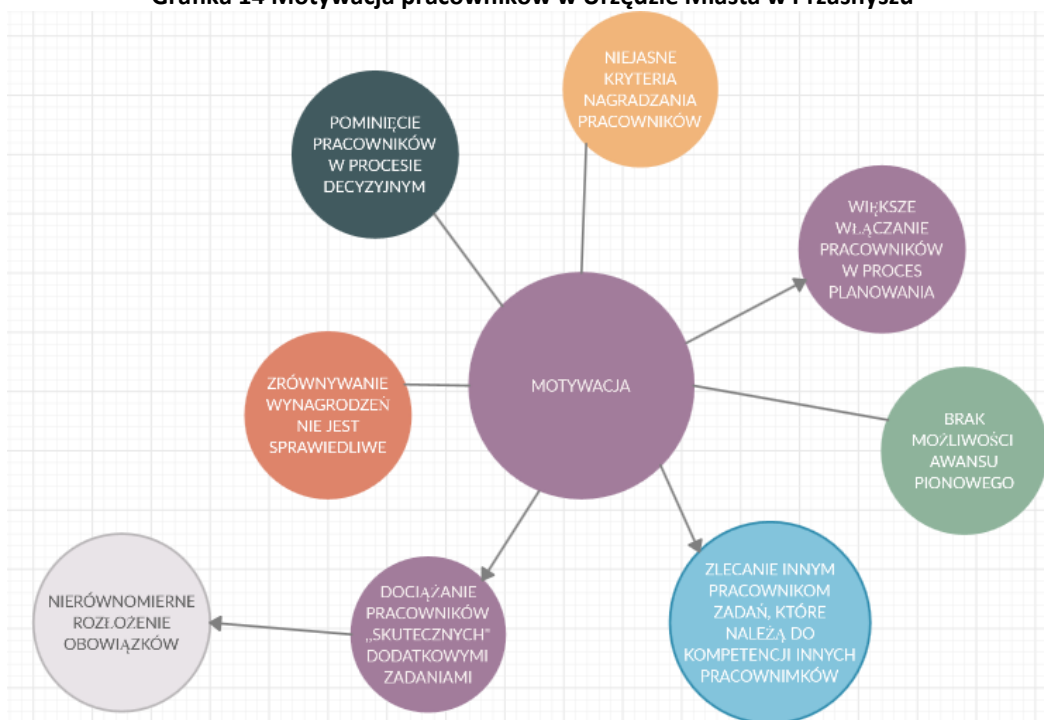
Motywacja pracowników Urzędu Miasta w Przasnyszu

W trakcie rozmów roboczych z pracownikami wskazano na główne aktywatory motywacji do pracy w Urzędzie Miasta. Pracownicy wskazywali na obszary, które w ich ocenie wymagają korekty, są to: niejasne kryteria nagradzania pracowników, pominięcie pracowników w procesie decyzyjnym

⁴⁰ Wspólna Metoda Oceny, Europejski model doskonalenia organizacji sektora publicznego poprzez samoocenę, Departament Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – CAF2020.

(pracowników, do których zdań pokrywa się z podejmowaną decyzją), brak możliwości awansu pionowego, zlecanie innym „dobrym” pracownikom zadań z kompetencji innych pracowników, dociążanie pracowników „skutecznych” innymi zadaniami, nierównomierne obłożenie obowiązków, zrównanie wynagrodzenia nie jest sprawiedliwe, pominięcie pracowników z procesu decyzyjnego. W związku z tym, poniżej opracowano mapę słów kluczowych w formie diagramu.

Grafika 14 Motywacja pracowników w Urzędzie Miasta w Przasnyszu



Źródło: Rozmowy indywidualne i robocze z pracownikami

Problem ten zbadano szerzej, przeprowadzając wśród pracowników ankietę odnośnie oceny systemu motywacyjnego w Urzędzie Miasta. Pytanie zawarte w ankiecie brzmiało „W jakim stopniu jest Pani/Pan zadowolony z:(...)”. Wyniki przeprowadzonej ankiety przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela nr 23 Zadowolenie pracowników

	Bardzo niezadowolony	Niezadowolony	Nie mam zdania	Zadowolony	Bardzo zadowolony
Otrzymywanego wynagrodzenia w stosunku do ilości i jakości wykonywanej pracy.	4	15	15	8	1
Sposobu rozliczania pracy w godzinach nadliczbowych	3	7	17	15	0
Funkcjonujących w urzędzie zasad przyznawania premii i nagród finansowych	10	14	15	4	0
Pozafinansowych form wyrażania pracownikom uznania za wykonywaną pracę i osiągnięte wyniki.	6	12	17	6	0
Działań podejmowanych w celu zwiększenia motywacji pracowników oraz ich zintegrowania	6	19	13	2	0
Ogólnie – z istniejących w urzędzie	10	13	16	2	0

Wyniki powyższej ankiety wskazują przewagę w kierunku niezadowolenia z systemu motywacyjnego. Pracownikom nie podobają się zarówno zasady przyznawania premii, jak również otrzymywane wynagrodzenie w stosunku do ilości i jakości wykonywanej pracy. Zadowolenie pracowników, a także ich motywacja, mają istotny wpływ na jakość świadczonych przez JST usług, stąd też problem ten należy szerzej przeanalizować. Należy niemal na pewno podjąć działania w celu zwiększenia motywacji pracowników oraz ich większego zintegrowania.

Kryteria wynagradzania pracowników

Niejasne kryteria wynagradzania stanowią jeden z problemów podnoszonych przez zespół pracowników (źródło: diagram wyżej, rozmowy z pracownikami, ankieta pracownicza, arkusz diagnostyczny). W tut. Urzędzie obowiązuje Zarządzenie Burmistrza Nr 57/2019 z dnia 15 maja 2019 r. w przedmiocie regulaminu wynagradzania. Regulamin określa zasady przyznawania dodatku funkcyjnego, specjalnego, za wieloletnią pracę, nagrody (świadczenie o charakterze uznaniowym) § 12 Regulaminu oraz premii.

W przypadku nagrody i premii, nie jest istotna nazwa, ale przesłanki warunkujące przyznanie tych świadczeń. Nagroda, ale również i premia będzie wtedy miała charakter uznaniowy, gdy kryteria jej przyznania będą miały charakter nieostry.

W przypadku, gdy przesłanki zostaną ściśle określone, wówczas będziemy mieli do czynienia ze świadczeniem regulaminowym. W aktualnie obowiązującym Regulaminie Wynagradzania występuje pewna niekonsekwencja.

W Regulaminie wprost wskazano, że nagroda ma charakter uznaniowy i determinowana jest szczególnymi osiągnięciami w pracy, podejmowaniem inicjatyw w zakresie funkcjonowania Urzędu i jednostek podległych, stopień złożoności i trudności wykonywanych zadań, dyspozycyjność pracownika w zakresie wykonywania ważnych i pilnych zadań mieszczących się w zakresie obowiązków pracownika, wykonywanie dodatkowych czynności wychodzących poza zakres obowiązków pracownika.

Z kolei premia uregulowana jest w § 13, ale przesłanki jej przyznawania mają charakter nieostry, stąd trzeba uznać, że premia ta ma również charakter uznaniowy. Co też istotne, premia przewidziana jest wyłącznie dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Zgodnie z § 13 ust. 3 Regulaminu, prawo do premii mają pracownicy, którzy spełniają warunki nienagannej pracy oraz wypełniają swoje obowiązki służbowe w sposób zapewniający sprawne i prawidłowe wykonywanie zadań.

W konsekwencji należy zważyć, że w tut. Urzędzie występują dwa tożsame i nakładające się na siebie świadczenia uznaniowe, bo pracownik obsługi może uzyskać nagrodę uznaniową jak i premię uznaniową, z kolei pracownik samorządowy, może uzyskać jedynie nagrodę uznaniową. Należy też zważyć, że nieostre kryteria przyznawania premii, uzależnione wyłącznie od nienagannej pracy i wypełniania swoich obowiązków sprawnie, nie są trafne. Brak jest realnych wskaźników, które mogłyby obiektywnie zweryfikować „nienaganność” i „wzorowość”, nadto przesłanki te są tak pojemne, że mają charakter uznaniowy. Dodać też trzeba, że nienaganna praca i wzorowe wykonywanie swoich obowiązków, stanowi obowiązek pracowniczy i nie powinno być rozpatrywane w charakterze dodatkowego świadczenia.

Przykładem dobrych praktyk będzie Regulamin wynagradzania pracowników Urzędu Miasta w Olsztynie (źródło: Zarządzenie Prezydenta Olsztyna z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miasta Olsztyna), gdzie wprowadzono premię regulaminową tj. określono odrębny regulamin premiowania, w sposób precyzyjny określono szczegółowe zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego, doprecyzowano szczegółowo zasady przyznawania nagród uznaniowych (np. nagrody z okazji „Dnia samorządowca”, w związku z zakończeniem pracy zawodowej, na koniec roku kalendarzowego, ocenę uzyskanych wyników pracy zawodowej, stopień złożoności i trudności wykonywanych zadań, działania usprawniające na stanowisku pracy, dyspozycyjność i szereg innych. Rozwiązania takie należy recypować i skonkretyzować, pracownik powinien znać kryteria przyznawania nagród, powinno się także rozróżnić premię od nagrody.

Minimalne wynagrodzenie za pracę, a dodatki

Każde podniesienie minimalnego wynagrodzenia za pracę, wiąże się dla samorządu z dodatkowymi kosztami, a także koniecznością dostosowania wynagrodzeń do aktualnie panujących okoliczności. Przykładem takim jest podwyższenie wynagrodzenia za pracę w 2020 r. do kwoty 2600 zł brutto, co skutkowało gdzieś uzyskiwaniem większych wynagrodzeń przez pracowników obsługi niżeli pracowników na stanowiskach urzędniczych. Samorządy, w tym Przasnysz w celach dostosowawczych musiał dostosować wynagrodzenia za pomocą dodatków przewidzianych w ustawie o pracownikach samorządowych. Jest to problem systemowy, niezależny od JST. Niemniej Przasnysz powinien opracować wieloletnią politykę wynagrodzeń z tym związaną, która pozwoli na uniknięcie niepożądanych skutków. JST powinna być przygotowana na takie zmiany, tym bardziej, że mają one charakter notoryczny. Z tym wiąże się prognoza i analiza ryzyka ekonomicznego.

Awans pionowy

W przeprowadzonych ankietach, pracownicy podnosili także ograniczony system awansu pionowego. Jak wskazywano na wstępie, w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta zatrudnionych jest łącznie 69 osób (dane z dnia 21.09.2020 r.), z czego;

- Burmistrz – 1 etat,
- Zastępca Burmistrza – 1 etat,
- Skarbnik – 1 etat,
- Sekretarz – 1 etat,
- Radca Prawny – 1 etat,
- Naczelnik – 3 etaty,
- Kierownik Referatu – 4 etaty,
- Kierownik USC – 1 etat,
- Zastępca kierownika USC – 1 etat,
- Inspektor – 33 etaty,
- Podinspektor – 10 etatów,
- Referent – 1.

Migracja na stanowiskach kierowniczych jest rzadkością, z kolei pracownicy zatrudnieni na stanowiskach inspektorów nie mają dalszej szansy rozwoju zawodowego. Są to niekiedy osoby o znacznym stażu pracy, dużym doświadczeniu, wiedzy, które są obciążone dużym ryzykiem zawodowym i odpowiedzialnością. Niekiedy jest to praca automatyczna, niekiedy wymagająca specjalistycznej wiedzy prawnej, branżowej itd. Liczba inspektorów wzrosła, bowiem w 2020 r. w trakcie „Dnia Samorządowca”, Burmistrz Przasnysza nadał nowy stopień awansu zawodowego inspektora 9 osobom. Problem powyższy podnoszony był także w ankiecie pracowniczej, z której

wprost wynika, że jednym z czynników demotywuujących jest „brak możliwości awansu”. Takie sformułowania pojawiały się m.in. w otwartych pytaniach, a także w pytaniach zamkniętych.

Opracowanie struktury zatrudnienia wynika z przepisów prawa, a mianowicie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. 2018 r. poz. 936), a także Zarządzenia Burmistrza Nr 57/2019 z dnia 15 maja 2019 r. w sprawie Regulaminu Wynagradzania. Zgodnie z tabelą nr 2 – zał. nr 2 do zarządzenia, stanowiska urzędnicze przewidziane w Urzędzie Miasta, to: radca prawny, inspektor, podinspektor, specjalista, referent, młodszy referent.

Trzeba jednak wskazać, że stanowisko specjalisty w Urzędzie Miasta jest rzadkością, aktualnie nie występuje. Ostatni specjalista odszedł na emeryturę w 2020 r. Samorząd ogłaszając konkurs zatrudnia przeważnie pracowników z poziomu podinspektora. Osoby zatrudnione w 2018/2019 r. na stanowisko podinspektora nie awansowały w ostatnim czasie na inspektora.

W zał. nr 2 do Rozporządzenia Rady Ministrów widnieje stanowisko „starszego inspektora”. Wprowadzenie tego stanowiska uporządkuje występujące nierówności, a także pozwoli na otwarcie wewnętrznego awansu pionowego. Będzie to miało charakter niewątpliwie motywacyjny, bowiem stanowisko „starszego inspektora” będzie stanowiskiem powiązaniem z takimi czynnikami jak: doświadczenie, staż pracy, odpowiedzialność, ryzyko zawodowe, zaangażowanie, lojalność, inicjatywność. Pozwoli także uzyskać pracownikowi wyższe wynagrodzenie. Przesłanki awansu powinny być ściśle określone, mieć charakter jawny, sprawiedliwy i zrównoważony w czasie. Trzeba zauważyć, że przecież struktura stanowiskowa jest już złożona, z kolei motywacja stanowi jeden z negatywnych czynników pracowniczych, w dodatku występujący w UM w Przasnyszu. Należy też wrócić do założeń autorów Regulaminu Wynagradzania, wprowadzając stadialność zatrudnienia.

Dysproporcja wynagrodzenia do zakresu obowiązków

Wynagrodzenie stanowi istotny czynnik motywacyjny. Pracownicy w rozmowach indywidualnych jak i w ankiecie podnosili nierówny system wynagradzania tj. zasadę „inspektor – inspektorowi nierówny”. Szerzej, wskazuje się tutaj na zróżnicowany ciężar obowiązków pomiędzy osobami zatrudnionymi na takich samych stanowiskach, ale w różnych komórkach organizacyjnych. Pracownicy często dokonują wzajemnych porównań i ocen. Trudno jednak dokonać subiektywnej oceny, który z inspektorów wykonuje pracę lepiej, bardziej efektywniej i ma więcej zadań niż inny. Część pracowników ma przy tym poczucie niesprawiedliwości, bowiem uważają oni, że wykonują znacznie więcej pracy za te same wynagrodzenie niż inne osoby. Ocena i różnicowanie takiej pracy (zadań inspektorów) musi odnosić się do rzeczywistych i obiektywnych wskaźników, bowiem jakakolwiek ocena i gradacja stanowisk będzie postrzegana negatywnie.

Jest to zjawisko bardzo trudne do systemowego rozwiązania, aczkolwiek znane są w praktyce rozwiązania, które pozwolą na racjonalne zróżnicowanie wynagrodzeń pracowniczych. Co trzeba podkreślić, wynagrodzenie podwyższone, niekoniecznie w formie dodatku, ale w podstawie wynagradzania wymaga opracowania obiektywnych wskaźników i przesłanek różnicowania. Jest to sfera bardzo delikatna i wymaga bardzo szczegółowego podejścia i analizy, wszak może wywołać u innych poczucie niesprawiedliwości. Wyższe wynagrodzenie musi być powiązane z zakresem obowiązków, odpowiedzialnością, ryzykiem, a nawet wymogami dodatkowymi w zakresie kierunkowego wykształcenia. Przykładowym rozwiązaniem może być wprowadzenie do Regulaminu Wynagradzania zapisów:

1. Wynagrodzenie zasadnicze pracownika jest ustalane z uwzględnieniem:
 - 1) kategorii zaszeregowania (grupy wynagrodzenia) obowiązującej na danym stanowisku pracy,

- 2) wysokości stawek płac zasadniczych pracowników na porównywalnych stanowiskach.
2. Zmiana wysokości wynagrodzenia zasadniczego może nastąpić na wniosek Zastępcy Burmistrza/Sekretarza, w związku z:
 - 1) zmianą stanowiska pracy,
 - 2) istotną zmianą zakresu czynności na zajmowanym stanowisku,
 - 3) zmianą stawek wynagrodzenia zasadniczego w tabeli płac,
 - 4) dokonywaną indywidualnie oceną przydatności i efektywności pracy,
- 5) podniesieniem kwalifikacji zawodowych zgodnych z wykonywanymi zadaniami,
- 6) dużą odpowiedzialnością, ryzykiem i wymaganiami na zajmowane stanowisko.

Przedstawione działania mają stanowić czynnik motywujący. Po pierwsze pracownik będzie mógł awansować na stanowisko „starszego inspektora”, a zatem uzyskać także wyższe wynagrodzenie. Po wtóre, stanowiska bez możliwości awansu zawodowego, obciążone dużym ryzykiem zawodowym mogą być różnicowane w wynagrodzeniu zasadniczym.

Nieproporcjonalne obciążenie pracowników

Z rozmów indywidualnych wynika, że część pracowników jest przeciążona obowiązkami. Problem przejawia się w dwóch aspektach.

- obciążenie Naczelników, kierowników,
- obciążenie pracowników zaangażowanych w pracę tzw. „skutecznych”.

W pierwszym przypadku Naczelnicy, kierownicy w niektórych zdiagnozowanych przypadkach (na potrzeby PRI nie konkretyzowano takich osób), nie delegują w sposób prawidłowy zadań na podległych im pracowników. Jest kilka powodów takiego działania: przeświadczenie, że samodzielnie wykona się pracę szybciej i lepiej, co skutkuje odłożeniem jej w czasie, brak chęci tłumaczenia zadania, z uwagi na jego obszerność i złożoność czy też „nie dzielenie się wiedzą” zgodnie z zasadą „ten kto ma wiedzę, ma władzę”. Skutkuje to niekiedy tym, że najwyższe kierownictwo zleca wykonanie zadania pracownikowi niższego szczebla, z pominięciem Naczelnika, albowiem ten jako „pośrednik” lub samodzielnie wykonujący, wykonuje te zadanie znacznie dłużej. Jest to problem złożony, który wymaga większej koordynacji od najwyższego kierownictwa, a także przeprowadzenia szkoleń z zakresu komunikacji i współpracy, o czym mowa była w poprzednich rozdziałach.

W nawiązaniu do powyższego, zadania zlecane są pracownikom „skutecznym” tj. takim, którzy dają gwarancję wykonania danego zadania. Kierownictwo dostrzegło, że pomijanie pionowej delegacji zadań jest atrakcyjne z tego względu, że pracownik otrzymując polecenie bezpośrednio od najwyższego kierownictwa, bez względu na swoje zadania, inaczej nadaje im priorytety. Wynika to właśnie z problemu braku niekiedy właściwej delegacji zadań przez Naczelników na pracowników. Utrwaliło się zatem przekonanie, że zlecenie przez najwyższe kierownictwo zadania pracownikowi niższego szczebla, będzie skuteczniejsze niż stosowanie się do pionowych zasad delegacji zadań. Takie podejście nie tylko narusza zasady prawidłowej organizacji jednostki, ale również odejmuje kompetencji kierownictwu i doprowadza do centralizacji.

Działania w tym zakresie powinny być dwutorowe i jednoczesne. Należy odstąpić od takich praktyk, przy jednocześnie aktywnej, terminowej i sprawnej organizacyjnie delegacji zadań przez naczelników na innych podległych im pracowników. Wymaga to jak wskazano dużej koordynacji ze strony Naczelników. Najwyższe kierownictwo powinno promować wśród kierownictwa średniego szczebla konieczność subdelegacji zadań, ograniczając ich zlecenie pracownikom tzw. „skutecznym”.

Zadania spoza zakresu czynności

Wynika to pośrednio z problemu opisanego wyżej. Często w praktyce zdarzają się przypadki, gdzie najwyższe kierownictwo zleca zadania pracownikom, które należą do kompetencji innych pracowników. Takie – przeważnie nieświadome – zabiegi działają w sposób demotywujący dla pracowników, których zadania zostały wykonane przez inne osoby. Należy zaprzestać takim praktykom albo wprowadzić do zakresu czynności danego pracownika polecane mu zadanie. Przeważnie za dodatkowe zadanie pracownik nie otrzymuje dodatkowego wynagrodzenia. Niewątpliwie jednak niedopuszczalne jest zlecanie pracownikom zadań, a następnie rozważanie zmiany zakresu czynności. Zlecanie dodatkowych zadań winno być poprzedzone szczegółową analizą i zakresem tych działań, wszak każde stanowisko różni się od siebie, chociażby w kontekście ryzyka zawodowego, bezpieczeństwa i higieny pracy, a także innych uwarunkowań prawa pracy.

Włączanie pracowników w proces decyzyjny

Włączanie pracowników w proces decyzyjny, stanowi także dla nich motywację i zaangażowanie w proces pracy. Zagadnienie nie oznacza chęci podejmowania przez pracowników decyzji tj. dzielenia się władzą, ale konsultacje, włączanie w dyskusję, a także w cały proces decyzyjny. Pracownicy zakładają, że skoro dana sprawa leży w zakresie rzeczowym ich czynności, to oni najlepiej znają sprawę i mogą najwięcej w tym przedmiocie udzielić informacji. Problem został podniesiony przez kilku pracowników. Zagadnienie powyższe jest sygnalizowane dlatego, ponieważ fakt uczestnictwa pracowników jako konsultantów, dotychczas przebiegał sprawnie. Sprawa dotyczy bardziej relacji Naczelnik/Kierownik – pracownik. W praktyce problem ten można opisać w ten sposób, że pracownik otrzymuje od przełożonego polecenie, bez żadnych konsultacji merytorycznych i dodatkowych informacji, co skutkuje „niedosytem wiedzy”. Problem ma zatem charakter problemu wewnątrz niektórych komórek organizacyjnych.

Awans poziomy

Niezależnie od powyższego jako składnik motywacji w Urzędzie Miasta w Przasnyszu uznaje się awans poziomy. Awans poziomy aktualnie wygląda w ten sposób, że pracownik chce przejść na inne stanowisko w Urzędzie Miasta. W praktyce znanych jest kilka takich przypadków. W w/w ankiecie dla pracowników Urzędu Miasta w Przasnyszu w otwartych pytaniach, jeden z pracowników wskazał na potrzebę „poczucia bycia potrzebnym”, a także zbyt małą liczbę pochwał. Inne uwagi mają charakter bardzo osobisty, umożliwiającą identyfikację pracownika, stąd też pominięto je w treści PRI, aczkolwiek wzięto pod uwagę.

Awans poziomy możliwy jest także poprzez system pochwał nie tylko finansowych, ale również ustnego docenienia, a także poprzez włączanie pracowników jako konsultantów do zespołów zadaniowych, zwracaniem się o dodatkowej opinii, wzmacnianie w nich poczucia potrzeby, rozwijania kreatywności. Nagradzania za kreatywne pomysły i rozwiązania. Z tym w praktyce jest bardzo ciężko.

Rozwiązaniem wartym wprowadzenia jest wewnętrzny konkurs talentów. Wdrożenie procesu zarządzania talentami nastawione jest na realizację konkretnych celów (krótko i długoterminowych). Kluczowe znaczenie ma poprawne zdefiniowanie problemów i potrzeb. Zarządzanie talentami to proces ciągły. Program identyfikacji i rozwoju predyspozycji kierowniczych wśród pracowników Urzędu Miejskiego w Przasnyszu realizowany byłby w cyklu dwuletnim. Program składałby się z następujących etapów:

- etapu selekcji - w całości realizowanego przez niezależną firmę konsultingową,
- etapu rekrutacji:
 - wywiadu kompetencyjnego,

- Assessment Center z elementami Development Center.

Celem projektu byłoby znalezienie wśród pracowników Urzędu osób posiadających predyspozycje kierownicze oraz rozwinięcie tych predyspozycji w sposób umożliwiający realizację zadań na stanowiskach kierowniczych. Zwiększenie liczby osób, którym będzie można powierzyć zarządzanie zadaniami o charakterze projektowym, wymagające współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi, ewentualnie sprawowania nadzoru nad innymi pracownikami.

Efektywna gospodarka zasobem pracowniczym

Na zarządzanie zasobem ludzkim składa się także m.in. efektywne wykorzystanie pracownika, w zakresie jego umiejętności, zdolności, wiedzy i doświadczenia. Zdefiniowanie tych obszarów, pozwoli na właściwe określenie obowiązków pracowniczych, zaangażowanie, ich monitoring i egzekwowanie. Podczas analizy zakresu czynności pracowników ustalono, że część zakresów czynności zbudowana jest w nader ogólny sposób. Jest to negatywnie oceniane przez pracowników, bowiem dochodzi do wewnętrznych domysłów na temat obciążenia danego pracownika. Nie rzadko pracownik taki wykonuje zadania, ale wykraczające poza zakres rzeczowy swoich opisanych kompetencji. Proponuje się także opracowanie indywidualnych planów rozwoju kompetencji, w tym umiejętności osobistych (np. otwartość na innowacje) i uzgodnienie ich w ramach regularnej tzw. rozmowy rozwojowej pomiędzy przełożonym, a pracownikiem (taka rozmowa umożliwi uzyskanie informacji zwrotnej i pomaga dopasować wzajemne oczekiwania).

Przeanalizowano łącznie 60 zakresów czynności.

Zbyt ogólny miejscami zakres czynności skutkuje trudnością w delegacji zadań, a także ich wykonywania. Ponadto część zadań jednego pracownika pokrywa się z zadaniami innego (stwierdzono kilka przypadków). Pracownik, który nie ma określonego zadania w zakresie czynności, a faktycznie zadanie wykonuje, nie może być z niego rozliczany w sposób prawidłowy. Niektórzy pracownicy nie są należycie zagospodarowani, stąd też zasadnym jest wprowadzenie rozmów rozwojowych, planowanie rozwoju kompetencji. Należy zlecić Naczelnikom i Kierownikom, kwerendę wszystkich zakresów czynności i ich uporządkowanie.

Pracownicy wskazywali także na konieczność opracowania programu wspierania nowych pracowników poprzez mentoring, coaching i doradztwo osobiste (tj. stosowanie metod szkolenia partnerskiego np. poprzez pomoc w zaadaptowaniu (mentoring) czy pomoc w doskonaleniu umiejętności na stanowisku pracy (coaching), rozwijanie i promowanie nowoczesnych metod szkoleniowych (np. metody multimedialne, szkolenia w miejscu pracy, e-learning, wykorzystywanie mediów społecznościowych), a przede wszystkim dokonywanie ocen wpływu tych programów szkoleniowych i rozwoju pracownika pod kątem realizacji celów organizacyjnych i przekazywanie treści szkoleniowych współpracownikom. Nie zdiagnozowano deficytów w zakresie mentoringu czy coachingu, proces ten co do zasady odbywa się naturalnie. Za wdrożenie nowych pracowników odpowiada Naczelnik wydziału, dodatkowo pracownik zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych musi przejść tzw. służbę przygotowawczą. Ocena wpływu programów szkoleniowych jest zasadna, bowiem samorząd takiej w ogóle nie prowadzi.

W zarządzaniu zasobem ludzkim w Urzędzie Miasta występuje problem znany najwyższemu kierownictwu, a mianowicie brak trwałego i stabilnego procesu „przekazywania wiedzy i umiejętności” w razie migracji pracowniczej. Dotyczy to przeważnie kierownictwa i pracowników wyspecjalizowanych. Nie chodzi tu jednak o działanie celowe, ale styl zarządzania oraz charakteru, osobowości, które wpływają na poszukiwanie ewentualnych następców. Znane są przypadki, że kierownictwo nie dzieli się informacją z podwładnymi, pozostawiając dla siebie pewien

zakres czynności, zgodnie z zasadą „posiadam informację, posiadam władzę”. Problem ten występuje w większości samorządów. Pracownik pracujący przez wiele lat zdobywa w samorządzie wiedzę i doświadczenie, a w przypadku jego migracji do innego pracodawcy, przejścia na emeryturę lub z innych powodów, poszukiwanie następcy o podobnych kompetencjach i wiedzy w takich samorządach jest bardzo trudne. Problem można rozwiązać w dwojaki sposób. Po pierwsze należy opracować procedury związane z przekazywaniem informacji, danych, dostępów, kontaktów, raportów z realizowanych zadań i obszarów problematycznych. Po drugie w przypadku klasycznego odejścia tj. za porozumieniem stron, Pracodawca może uzależnić swoją zgodę od tzw. procesu przystosowawczego innego pracownika, przejmującego obowiązki. Nie da się wprowadzić tej zasady, w przypadku przejścia na emeryturę, wypowiedzenia umowy przez pracownika lub pracodawcę, choć można próbować te rozwiązania łączyć. Dodatkowe działania motywacyjne, które wskazywali pracownicy podczas rozmów indywidualnych i spotkań:

- Promowanie kultury dialogu i otwartej komunikacji oraz zachęcanie do pracy zespołowej,
- Włączanie pracowników i ich przedstawicieli (związki zawodowe) w opracowanie planów, strategii, celów, projektowanie procesów oraz określanie i realizowanie działań doskonalących,
- Rozwijanie odpowiednich mechanizmów i systemów zbierania pomysłów i sugestii od pracowników,
- Regularne przeprowadzanie badań ankietowych wśród pracowników,
- Publikowanie i przekazywanie informacji zwrotnej na temat wyników tych badań, ich analizy i wynikających z nich działań doskonalących (np. w systemie Intranet),
- Zapewnienie dobrych warunków pracy w całej organizacji, przy uwzględnieniu wszystkich wymagań dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa pracowników,
- Zapewnienie warunków, które sprzyjają zachowaniu właściwej równowagi między pracą, a życiem prywatnym pracowników (np. możliwość dostosowania godzin pracy, praca w niepełnym wymiarze godzin lub rozwiązania dla osób przebywających na urlopie macierzyńskim, ojcowskim lub rodzicielskim),
- Zwracanie szczególnej uwagi na potrzeby pracowników w trudnej sytuacji materialnej i osób z niepełnosprawnością,
- Zapewnienie odpowiednich schematów i metod nagradzania ludzi w sposób pozafinansowy (np. poprzez planowanie i przegląd świadczeń dla pracowników oraz wspieranie działań społecznych, kulturalnych i sportowych, nakierowanych na zdrowie pracowników i jakość ich życia).

Wobec powyższych uwag, proponuje się opracowanie „Standardów zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie Miasta w Przasnyszu”. Celem takiego opracowania byłaby optymalna organizacja procesów zarządzania ludźmi, efektywne wparcie urzędu w realizacji zadań, wzrost zadowolenia pracowników, rozwój kultury i uczciwości. Program powinien składać się m.in. z diagnozy procesów kadrowych w urzędzie, wskazywać priorytety w zakresie zarządzania ludźmi, motywowanie, nabór i wprowadzenie do pracy, rozwój i szkolenia, rozwiązanie pracy, badanie opinii publicznej, jakości świadczonych usług i przeprowadzanie badań opinii publicznej. Program ten winien być aktualizowany raz na 3 lata.

Chociaż problem taki w Urzędzie Miasta wydaje się nie występować (brak zgłoszonych przypadków), należy zaktualizować procedurę antymobbingową i przeprowadzać jej cykliczny przegląd, a także opracować politykę antydyskryminacyjną.

Nabór na stanowiska kierownicze powinien wymagać sprawdzenia kompetencji kierowniczych, czego w Urzędzie Miasta w Przasnyszu nie ma. Przed powołaniem osoby na wyższe stanowisko w Urzędzie Miasta, powinno się sprawdzać, czy osoba ta spełnia wymagania zawarte w opisie stanowiska pracy, w tym czy posiada kompetencje kierownicze. Do oceny kompetencji kierowniczych używa się narzędzi, które pozwolą sprawdzić je w sposób obiektywny (np. testy psychologiczne, testy

umiejętności, zadania praktyczne, prezentacje, wywiady behawioralne, zadania z zakresu oceny zintegrowanej). Proces ten można recypować przy zatrudnieniu pracowników na pozostałych stanowiskach (w mniejszym zakresie). Pozwoli to utrzymać właściwe świadczenie usług i organizację jednostki. Wymaga się przeglądu obowiązujących procedur naboru na stanowiska urzędnicze, które są nieaktualne. Zaleca się na stronie internetowej Urzędu opublikować wszystkie procedury.

Koniecznym jest przy tym wykorzystywanie niematerialnych narzędzi motywacyjnych. Zaleca się, aby najwyższe kierownictwo, naczelnicy i kierownicy komórek organizacyjnych korzystali z takich narzędzi jak: pochwały, wyróżnienia, narzędzia work-life balance, budowanie przyjaznej atmosfery zespołu, usprawnianie komunikacji, stwarzanie warunków do samorealizacji, kierowanie na szkolenia, powierzanie nowych i interesujących zadań, zwiększanie zakresu odpowiedzialności i samodzielności, optymalizowanie organizacji pracy. Osoby kierujące pracownikami powinny starać się rozpoznawać ich potrzeby i w indywidualny sposób dopasować narzędzia motywacyjne.

Przywództwo, a zarządzanie zasobem pracowników

Motywacja immanentnie związana jest z przywództwem. Wyniki narzędzia samooceny dla jednostek samorządu terytorialnego (OECD) (*Badanie przeprowadzone w trakcie spotkań z grupą roboczą i Zespołem Kluczowym Doradców*), wskazują, że miasto w tym zakresie osiągnęło poziom trzeci z pięciu. Z kolei w zakresie motywowania, oceny i awansowania, samorząd osiągnął poziom drugi z pięciu.

Kierownictwo jednostki z pewnością zarządza, inicjuje i podejmuje działania z zakresu doskonalenia zarządzania gminą, zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi, niemniej kierownictwo co do zasady podejmuje działania na rzecz zwiększenia zaangażowania pracowników w działalność gminy i poprawę komunikacji wewnętrznej np. poprzez delegowanie uprawnień, promowanie wartości etycznych, doskonalenie informacji dwustronnej (zebrania), są to jednak działania niewystarczające. Należy uznać za działanie pozytywne, prowadzenie przez kierownictwo badań poziomu satysfakcji pracowników z pracy wykonywanej w urzędzie, wyniki badań są analizowane i wykorzystywane do ewentualnej poprawy jakości zarządzania.

Przywództwo zostało ocenione przez pracowników bardzo różnie. W celach porządkowych, należy wskazać, że sposób sprawowania funkcji przywódczych został ogólnie oceniony pozytywnie (16 głosów), neutralnie został oceniony przez 17 pracowników, z kolei 10 pracowników wyraziło swoje niezadowolone. Najbardziej negatywnie (10 osób) oceniło sposób sprawowania funkcji przywódczych (stylu przywództwa) przez bezpośredniego przełożonego. Rzeczywiście przywództwo winno być wzmocnione. Proponuje się stworzenie specjalnych programów szkoleń dla rozwoju umiejętności przywódczych, w tym wykorzystanie sprawdzonych narzędzi zarządzania publicznego.

Wśród pracowników przeprowadzono badanie odnoszące się do ich zadowolenia z zarządzania personelem. Pracownicy w sposób zróżnicowany oceniają zarządzanie personelem (por. badanie przeprowadzone wśród pracowników Urzędu Miasta).

Tabela 24 W jakim stopniu jest Pan/Pani zadowolony/na z:

	Bardzo niezadowolony	Niezadowolony	Nie mam zdania	Zadowolony	Bardzo zadowolony
Tego w jaki sposób ustalane są cele i zadania komórki organizacyjnej	1	5	18	15	2
Tego w jaki sposób ustalane są indywidualne cele i zadania	2	5	15	19	1
Sposobu ustalania oraz przestrzegania przez przełożonych zakresu Pana/Pani obowiązków	3	7	8	14	1

Sposobu wprowadzania zmian w urzędzie	4	8	22	15	0
Wspierania w urzędzie inicjatywy i indywidualnej kreatywności pracowników we wprowadzaniu udoskonaleń	4	9	17	9	0
Ogólnie – zarządzanie zasobami ludzkimi	3	12	22	6	0
Funkcjonowanie ocen pracowniczych	3	11	18	11	1
Funkcjonowanie zastępstw	6	6	10	18	1
Zasad udziału pracowników w działaniach wykraczających poza zakres obowiązków.	4	9	19	16	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankiety pracowniczej

Ogólna ocena zarządzania zasobem ludzkim jest dobra, niemniej najbardziej negatywnie ocenione zostały (funkcjonowanie zastępstw, zasady udziału pracowników w działaniach wykraczających poza zakres obowiązków, funkcjonowanie ocen pracowniczych (zbyt złożone), wspieranie inicjatyw). Problemy te omówiono wyżej i nie ma potrzeby do nich powracania w tym miejscu.

Skuteczna i efektywna współpraca pozioma JST stanowi jedno z kryterium oceny pracowniczej, aczkolwiek nie jest ono zasadniczym kryterium oceny. Istotną oceną współpracy poziomej jest ocena kierownictwa. Co prawda większość ankietowanych wskazało, że umiejętność skutecznej i efektywnej współpracy poziomej w ramach JST jest jednym z kryteriów oceny pracowniczej (4 osoby), to 3 osoby odpowiedziały, że nie mają wiedzy w tym zakresie. 1 osoba wskazała, że nie stanowi, to kryterium oceny pracowniczej. Jedna z ankietowanych osób wskazała, że z umiejętnością współpracy jest różnie, zależy od pracownika, jego postrzegania realizacji celów przez cały Urząd Miasta, raczej panuje przekonanie, że będą rozliczani z zakresu czynności indywidualnie, a w zespole nie muszą dawać 100 procent⁴¹. Wpływ na takie spojrzenie ma niewątpliwie ocena zarządzania personelem.

Zarządzanie personelem jest zagadnieniem istotnym, mającym nader istotny wpływ na właściwą koordynację w obrębie JST. Przeprowadzono badanie, w którym poddano ocenie sposobu koordynacji i zarządzania. Wyniki tego badania przedstawia poniższa tabela:

Tabela 25 Zarządzanie personelem

	Bardzo niezadowolony	Niezadowolony	Ani zadowolony, Ani niezadowolony	Zadowolony	Bardzo zadowolony
Tego w jaki sposób są ustalane cele i zadania Pani/Pana komórki organizacyjnej.	1	5	18	15	2
Tego w jaki sposób ustalane są Pani/Pana indywidualne cele i zadania	2	5	15	19	1
Sposobu ustalania oraz przestrzegania przez przełożonych zakresu Pana/Pani obowiązków	3	7	8	23	1
Sposobu wprowadzania zmian w Urzędzie	4	8	22	6	0
Wspierania w urzędzie inicjatywy i indywidualnej kreatywności pracowników we wprowadzaniu udoskonaleń	4	9	17	11	0

⁴¹ Kwestionariusz diagnostyczny UM.

Ogólnie – sposobu zarządzania zasobami ludzkimi	3	12	22	6	0
Funkcjonowanie ocen pracowniczych	3	11	18	9	1
Funkcjonowanie zastępstw.	6	6	10	18	1

Źródło: Kwestionariusz diagnostyczny przeprowadzony wśród pracowników

Z analizy przeprowadzonego badania wynika, że 11 osób (ankietowanych) nie jest zadowolonych z funkcjonowania ocen pracowniczych. Negatywna opinia skutkuje koniecznością szerszego zbadania problemu. Z rozmów indywidualnych wynika, że formularze ocen pracowniczych są bardzo szczegółowe i obszerne, co w praktyce utrudnia ich rzetelną realizację. Często oceny pracownicze wystawiane są automatycznie – pozytywne – nie chcąc „robić krzywdy” pracownikowi. Ocena ta jest nierzetelna. Należy uprościć oceny pracownicze, wzmocnić ocenę współpracy poziomej w JST, nadać im realny kształt, a także zmodyfikować ich treść w taki sposób, aby oceny te miały charakter rzeczywisty. Wyniki badania będą szczegółowo omówione w dalszej części opracowania. W tym miejscu jedynie sygnalizuje się problem.

Podsumowując:

- Ocena pracownicza nie jest dokonywana „na faktach” ale na tym, aby nie skrzywdzić pracownika,
- Ocena jest dokonywana tak samo we wszystkich komórkach organizacyjnych „w oderwaniu od rzeczywistości”,
- Oceny okresowe traktowane są jako „przymus”.

Miejskie jednostki organizacyjne

Przeprowadzono badanie ankietowe wśród kierownictwa jednostek organizacyjnych. Ankietowani w zasadzie w 98 % ocenili działalność w kontekście zarządzania personelem pracowniczym w skali 5/5. Kierownictwo wskazało, że:

- Urząd przeprowadza cykliczną ocenę efektów polityki planowa zatrudnienia, rekrutacji i selekcji oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie,
- Gminne jednostki prowadzą politykę oceniania, awansowania i motywowania, zgodnie z przepisami prawa,
- Gminne jednostki w procesie awansowania, stosują regulaminy awansowania oraz narzędzia badania kwalifikacji,
- Prowadząc politykę awansowania, bierze się pod uwagę przyjęte i zapisane zasady oraz wykorzystuje wyniki badań satysfakcji pracowników⁴².

Wynik ten wskazuje, że analizowany obszar nie wymaga działań naprawczych. Kierownicy wskazują, że nie napotkali problemów z tym związanych.

Procedury

Proces zarządzania zasobami ludzkimi został opisany i określa on zasady wyboru pracowników na podstawie zdefiniowanych kryteriów naboru, umożliwia poszukiwanie pracowników na podstawie zdefiniowanych kryteriów naboru, umożliwia poszukiwanie pracowników wg trzech kryteriów: wiedzy, umiejętności i zachowań. Wśród ankietowanych pracowników kierownictwa (badanie przy użyciu arkusza diagnostycznego), pięć osób wskazało, że proces ten został opisany zgodnie z *przepisami* prawa, dwie osoby wskazały, że kryteria naboru nie są jednoznaczne, jedna osoba

⁴² Kwestionariusz diagnostyczny JO.

wskazała, że nie wie. W Urzędzie Miasta funkcjonuje Regulamin naboru na stanowiska urzędnicze, jest on jawny i ogólnodostępny na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (wyłącznie) w dziale „nabór na wolne stanowiska urzędnicze”. Na stronie tej opublikowano także kwestionariusz osobowy dla osoby ubiegającej się o zatrudnienie.

W 2020 r. nie przeprowadzono żadnych naborów. W 2019 r. opublikowano 7 ogłoszeń o naborze na wolne stanowiska urzędnicze (podinspektor na stanowisku ds. księgowości budżetowej w Referacie Finansowo – Księgowym, referent ds. zarządzania miejscami targowymi, podinspektor ds. mienia komunalnego, podinspektor na stanowisku ds. obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, podinspektor na stanowisku ds. rozwoju miasta oraz monitorowania źródeł pozyskiwania środków zewnętrznych, podinspektor na samodzielnym stanowisku ds. obsługi sekretariatu, kierownik referatu ds. mieszkaniowych, gospodarki komunalnej, rolnictwa, działalności gospodarczej i ochrony powietrza).

Przeanalizowano opublikowane ogłoszenia. Zawierają one wszystkie elementy wymagane przez prawo, wymagania i kryteria wyboru zostały określone w sposób precyzyjny. Procedura naboru w Urzędzie ma charakter dwuetapowy, od ogłoszenia konkursu i składania dokumentów aplikacyjnych po rozmowę z Komisją konkursową. Komisja ta składa się z przedstawicieli najwyższego kierownictwa, a także bezpośredniego przełożonego dysponującego wiedzą merytoryczną, z zakresu koniecznego dla zatrudnienia.

System zastępstw

Ani Regulamin pracy, ani inny dokument systemowy nie wprowadza w Urzędzie Miasta zasad ustalania zastępstw w celu zapewnienia ciągłości działania JST. Zasady te wprost zostały określone w indywidualnych zakresach czynności lub opisanych kartach stanowiska pracy. Przejrzano 60 zakresów czynności pracowniczych, zastępstwa w nich zostały określone. Ze wskazanych wyżej badań (opublikowanych w niniejszym PRI) wynika, że niewielki odsetek pracowników nie jest zadowolony z systemu zastępstw. Problem ten zbadano szerzej. Ocena negatywna wynika z sytuacji, gdy w komórce organizacyjnej pracuje trzech pracowników, to przy długotrwałej nieobecności dwóch pracowników (np. choroba lub macierzyństwo) powstaje multiplikacja zadań. Pracownik taki jest przeciążony, bowiem wykonuje zadania „za trzech”. Skutkuje to zmęczeniem i demotywacją do pracy, bowiem za zwiększonym faktycznym zakresem obowiązków, nie idzie dodatkowe wynagrodzenie. Z tych też przyczyn zasadne jest opracowanie systemowo zasad zastępstw, aczkolwiek dotychczasowa praktyka wskazuje, że nie ma zagrożenia zapewnienia ciągłości działania JST. Problem jest analizowany bardziej w kontekście motywacji pracowniczej.

System ocen pracowniczych

Odrębnie należy poświęcić uwagę systemowi ocen okresowym. Temat ten przejawia się w przeprowadzonych ankietach. Znaczna część pracowników, w szczególności kierownictwa negatywnie wypowiada się w tym przedmiocie. W Urzędzie Miasta obowiązuje Zarządzenie Burmistrza Nr 19/2009 r. w sprawie dokonywania okresowej oceny pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta, a także kierowników miejskich jednostek organizacyjnych. Regulamin ten określa przede wszystkim kryteria, wśród nich (pkt. 8) zawarto kryterium „umiejętność pracy w zespole” – jako pomoc i doradzanie kolegom w razie potrzeby, zrozumienie celu i korzyści wynikających ze wspólnego realizowania zadania, słuchanie innych itd. Przewidziano także kryterium „myślenie strategiczne i kreatywność”. Formalnie zatem należy uznać, że Regulamin ten zgodny jest z przepisami prawa i zawiera kryteria istotne z punktu widzenia działań rozwojowych. Problem jest tu zupełnie inny, a mianowicie realna i rzeczowa ocena.

W badaniu przeprowadzonym przy użyciu arkusza diagnostycznego, wśród kierownictwa (osób oceniających), uzyskano informację, że system ocen okresowych wymaga zmiany. Jak wskazano, „jest to twór sztuczny, który w większości przypadków nie odzwierciedla rzeczywistości”. Jeden z pracowników wskazał nawet, że jest to system niespójny, ponieważ „W jednym z wydziałów, aby otrzymać ocenę bardzo dobrą wystarczy dostatecznie wypełniać swoje obowiązki, dlatego też w innych wydziałach ocenia się podobnie, aby nie skrzywdzić swoich pracowników”. Pracownik ten nadto proponuje „jasne kryteria oceny i kadra kierownicza powinna stosować się do nich w takim samym stopniu, w obrębie całego urzędu, aby otrzymać ocenę pozytywną, należy wykonywać zadania wymagające zaangażowania lub wykraczające poza zakres obowiązków”. Pojawił się ten głos odnośnie uproszczenia tego procesu i ograniczenie kryteriów, bowiem w praktyce jest monotonna i bezwartościowa ocena, z uwagi na brak obiektywizmu.

Wydaje się, że możliwe jest uproszczenie tej procedury (dodanie stałych kryteriów). Stałe kryteria, uniemożliwią dokonania wyboru najbardziej optymalnych. Ponadto należy dodać wskaźniki bardziej szczegółowe, weryfikowalne, mierzalne. Niewątpliwie konieczne jest rzetelne podejście do tych ocen przez Naczelników i kierowników, a najwyższe kierownictwo winno bardziej zaangażować się w egzekwowanie tych zasad.

Przekazywanie wiedzy

Istniejące procedury jedynie w niewielkim zakresie wspierają stałe dzielenie się między pracownikami wiedzą, w tym między pracownikami bardziej i mniej doświadczonymi. Jak wyżej wskazano, konieczne jest opracowanie wspólnych zasad coaching’u i mentoringu. Dzielenie się wiedzą jest jednym z kryterium oceny pracowniczej. Problemy zdiagnozowane to także ograniczenie przekazywania wiedzy, w przypadku migracji pracowniczej. Zdarzają się przypadki, że kierownictwo nie dzieli się wiedzą zarówno w systemie wertykalnym jak i horyzontalnym.

Dochodzi także do sytuacji, w której kierownictwo średniego szczebla nie przekazuje do realizacji podwładnym, zadania zleconego przez najwyższe kierownictwo, co skutkuje znaczącym wydłużeniem jego wykonania, czy w ogóle wykonania. Wymaga się opracowania procedur sprzyjających wymianie informacji i dzieleniu się wiedzą, a także aktywnej delegacji zadań. Ograniczenie tej zasady powoduje także „przeciążenie” kierownictwa.

Zespół

Komunikacja pełni ważną rolę w prawidłowym zarządzaniu zasobem ludzkim. W Urzędzie Miasta w Przasnyszu, część pracowników podniosła, że występuje problem z komunikacją;

- 60 % kierownictwa Urzędu Miasta wskazało na problemy komunikacyjne na poziomie kierownictwo – kierownictwo, a także kierownictwo – pracownik⁴³ 31 % pracowników wskazało, że nie są zadowoleni z przepływu informacji od przełożonych do pracowników, w ramach danej komórki organizacyjnej. Innego zdania jest 56 % ankietowanych, uważając, że komunikacja jest dobra⁴⁴.

Decyzje w sprawie alokacji nowych lub ograniczenia dostępnych zasobów ludzkich (wzrost/spadek liczby etatów) są co do zasady podejmowane z uwzględnieniem informacji o zadaniach strategicznych i priorytetowych⁴⁴. Zatrudnienie w ostatnich latach nie zawsze jednak powiązane było z realizacją zadań strategicznych i priorytetowych. W praktyce o zapotrzebowaniu na zatrudnienie informują kierownicy komórek organizacyjnych.

⁴³ Kwestionariusz diagnostyczny UM.

⁴⁴ Ankiety pracownicze.

Sposób naboru i adaptacji na stanowiska urzędnicze jest w dużej mierze regulowany ustawowo. W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do zamieszczenia ogłoszenia o naborze na wolne stanowisko w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy informacyjnej w jednostce, której nabór dotyczy, powołania komisji rekrutacyjnej, sporządzenia protokołu z naboru pracowników ze wskazaniem i uzasadnieniem dokonanego wyboru oraz do publikacji informacji w wyniku naboru. Ponadto każdy pracownik podejmujący po raz pierwszy zatrudnienie na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym, jest zobowiązany odbyć służbę przygotowawczą, zakończoną egzaminem, za wyjątkiem pracowników, którzy zostali zwolnieni z tego obowiązku⁴⁵. Służba przygotowawcza trwa od 1 do 3 miesięcy, jest odbywana bez przerwy i kończy się egzaminem przeprowadzanym według określonych ogólnie zasad.

W strukturze funkcjonuje stanowisko odpowiedzialne za koordynację procesu zarządzania zasobami ludzkimi i wsparcia w tym zakresie dla zarządzających. Bezpośrednim kierownikiem w stosunku do osoby zatrudnionej na tym stanowisku jest Sekretarz.

Z ogólnej analizy sytuacji Miasta Przasnysz wynika, że pracodawca co do zasady podejmuje decyzje strategiczne z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi na podstawie danych i faktów, w tym uwzględnia opinie i potrzeby pracowników. Nie są to jednak wszystkie decyzje, w szczególności te, które generują koszty. Z ankiety pracowniczej wynika, że dla pracowników w ostatnim czasie najistotniejszą kwestią jest utrzymanie czystości w Urzędzie Miasta, zwiększenie zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych, czy montaż klimatyzacji (co częściowo zrealizowano). W arkuszu badawczym, wśród kierownictwa, 22 % wskazało, że zdecydowanie są to decyzje pracodawcy, 22 % wskazało także, że decyzje te są brane pod uwagę, 11 % wskazało, że nie. W Urzędzie Miasta funkcjonuje zakładowa organizacja związkowa, która podejmuje rozmowy w tym zakresie. W ostatnim czasie nie wprowadzano istotnych zmian systemowych w funkcjonowaniu JST. Jeżeli nawet takie zmiany byłyby planowane, to koniecznym jest współtworzenie tych zmian z pracownikami, których zmiany te dotyczą.

Kompetencje

Kompetencje kadry zarządzającej mają istotne znaczenie dla procesu zarządzania zasobami ludzkimi. Kadra zarządzająca w urzędzie i jednostkach organizacyjnych JST oraz komunalnych osobach prawnych posiada umiejętności z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi. Niemniej nie uczestniczy ona okresowo w szkoleniach z tego zakresu, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych. Kierownictwo niechętnie ocenia własne kompetencje, większość ankietowanych wskazała, że „nie posiada wiedzy i kompetencji, aby oceniać innych kierowników”. Z rozmów indywidualnych z kierownictwem wynika, że zdarzają się przypadki wewnętrznych nieporozumień z pracownikami im podległymi, wszak samorząd jest złożoną strukturalnie organizacją, o dużym zatrudnieniu. W pytaniach otwartych pojawił się pewien zakres zagadnień spornych tj. m.in. wprowadzane zmiany powinny być konsekwentne, więcej rozmów indywidualnych, niejednakowe traktowanie pracowników, większe poszanowanie dla pracy podwładnych, szybsza reakcja na sprawy sporne między pracownikami. Kierownictwo z kolei wskazuje na: brak właściwej organizacji, brak inicjatywy, brak kreatywności. Zaznaczyć jednak trzeba, że te uwagi odnoszą się do niewielkiego odsetka pracowników (5 %) i nie dotyczą pozostałych 95 % pracowników.

Niewątpliwie zasadnym rozwiązaniem jest rozszerzenie oferty szkoleniowej wśród kierownictwa z zakresu zarządzania. Na rynku dostępne są szkolenia m.in. menedżerskie, z zakresu motywacji pracowników, zarządzania zasobami ludzkimi itd. Kierownictwo w rozmowach indywidualnych wyraziło duże zainteresowanie takimi szkoleniami. Kierownictwo nie uczestniczyło w takich szkoleniach, niewątpliwie nabycie dodatkowych, czy też ukształtowanie istniejących umiejętności

⁴⁵ Art. 19 ust. 8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych.

w tym zakresie będzie przydatne. Dodatkowo trzeba wskazać na potrzebę utworzenia stanowiska/rozszerzenie zakresu kompetencji np. pracownika ds. kadrowych odnośnie opracowywania planu szkoleń, jego monitorowania i realizacji. W tym obszarze trzeba też wskazać, że wdrażanie nowych metod zarządzania zasobami ludzkimi nie jest systemowo poprzedzane uzupełnieniem kompetencji kadry zarządzającej.

Jak już wspomniano w Urzędzie Miasta, to kierownicy wskazują osoby do szkoleń, co czynią bardzo ostrożnie z uwagi na ograniczenia budżetowe. Dlatego też bardzo ostrożnie dobierają ich tematykę, zazwyczaj są to szkolenia związane ze zmieniającymi się przepisami prawa z branży dla właściwej komórki organizacyjnej. Podnoszonym problemem jest także to, że do szkoleń co do zasady nie mają pracownicy niższego szczebla oraz pracownicy – bez względu na zajmowane stanowisko – wykonujący w przeważającej części pracę zautomatyzowaną.

Z ankiety przeprowadzonej wśród kierowników jednostek organizacyjnych wynika, że szkolenia pracownicze są przez te jednostki realizowane, ale nie przez wszystkie jednostki. Szkolą się przede wszystkim jednostki oświatowe, bowiem obowiązek taki wynika z przepisów prawa, ze szkoleń korzysta Miejska Biblioteka Publiczna i Muzeum Historyczne. Ze szkoleń nie korzysta Miejski Dom Kultury oraz Ośrodek Sportu i Rekreacji.

Struktura organizacyjna i efektywność

Struktura organizacyjna nie sprzyja efektywności w zarządzaniu zasobem pracowniczym. W poprzednich rozdziałach wskazywano na wadliwe rozwiązania odnośnie struktury organizacyjnej oświaty, podatków lokalnych. Należy jednak wskazać, że w strukturze występują referaty wyłączone ze struktury wydziałowej tj. referat księgowości i finansów, referat finansów, oświaty i sportu, a także referat promocji. Referat księgowości i finansów, a także referat promocji nie posiadają kierownika. Referatem promocji zarządza bezpośrednio Burmistrz, z kolei referatem finansów i oświaty i finansowo księgowym zarządza Skarbnik.

Zasadnym jest rozważenie utworzenia Wydziału Promocji i Spraw Społecznych/Obywatelskich. Uporządkuje to w strukturę, włączy stanowisko ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Wydział w strukturze organizacyjnej może być kierowany przez Burmistrza, Zastępcę Burmistrza lub Sekretarza. Chodzi w tym przypadku o uporządkowanie strukturalne i zwiększenie nadzoru nad danym obszarem. Aktualna struktura organizacyjna jest bardzo rozproszona, zaś monitoring nie ma charakteru definitywnego.

Technologia

W Urzędzie Miasta nie funkcjonują narzędzia technologiczne/informatyczne wspierające proces komunikowania z załogą. Podobnie, w jednostkach organizacyjnych. W procesie zarządzania używa się oprogramowania kadrowego i elektronicznej ewidencji czasu pracy „RCP”, co jest narzędziem wspierającym. Pracownicy dysponują elektronicznymi kartami, gdzie przykładając kartę do urządzenia rejestrują swój czas pracy, przerwę w czasie pracy, opuszczenie stanowiska pracy w celach służbowych/prywatnych, zakończenie czasu pracy.

Podsumowanie:

Jak wynika z przeprowadzonej diagnozy i szczegółowej analizy funkcjonowania Miasta Przasnysz w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, główne zdiagnozowane problemy dotyczą:

- Niedostatecznego systemu motywacji pracowniczej,
- Niejasnych kryteriów wynagradzania w stosunku do ilości zadań,

- Braku możliwości awansu pionowego, a także poziomego,
- Bilansowania minimalnego wynagrodzenia za pracę różnego rodzaju dodatkami,
- Braku opracowanych szkoleń przygotowawczych dla nowych pracowników,
- Zbyt obszernego systemu oceny pracowniczej, co wpływa na jego realność,
- Braku opracowanego systemu dzielenia się wiedzą między pracownikami,
- Niejasny podział zadań pomiędzy poszczególnymi komórkami/jednostkami organizacyjnymi, nakładanie się obowiązków, a także luki kompetencyjne i utrudniony przepływ informacji,
- Braku kreatywności i inicjatywy wśród przeważającej większości urzędników,
- Braku badań opinii pracowniczej odnośnie funkcjonowania Urzędu Miasta,
- Niedostateczna koordynacja i przyjęty system przywództwa,
- Słabej integracji pracowników,
- Nadmierne obciążenie kierownictwa średniego szczebla, z uwagi na nieprawidłową subdelegację zadań, co wpływa na terminowość i jakość załatwianych spraw,
- Nieaktywna polityka zatrudnienia i niedostateczna polityka zastępstw w przypadku migracji pracowniczej.

Przewidziane działania

Działania wymagające nakładów finansowych

- „Konkurs Talentów” czyli wewnętrzny system awansu poziomego. Opracowany konkurs pozwoli zwiększyć motywację i odkrywać talenty zarządcze wśród pracowników.

Działania niewymagające nakładów finansowych

- Wprowadzenie premii regulaminowej. Dotychczas premia miała charakter uznaniowy, a kryteria jej przyznawania nie były znane.
- Opracowanie prognozy i polityki wynagrodzeń, która będzie uwzględniała otaczające zmiany ekonomiczne, w tym wzrost wielkości minimalnego wynagrodzenia za pracę.
- Wprowadzenie możliwości awansu pionowego poprzez zmianę Regulaminu Wynagradzania i Organizacyjnego i wprowadzenie „starszego inspektora”.
- Wprowadzenie do Regulaminu Wynagradzania obiektywnych przesłanek różnicowania wynagrodzenia zasadniczego, uzależnionego od odpowiedzialności, wykształcenia, zakresu obowiązków, ryzyka zawodowego, szczególnych wymogów personalnych i wykształcenia.
- Unikanie nadmiernych obciążeń Naczelników poprzez niewłaściwą delegację i subdelegację zadań.
- Wprowadzenie systemu kontroli zasad delegacji w Urzędzie Miasta.
- Zaprzestanie zlecania zadań spoza zakresu czynności pracowników.
- Włączenie pracowników w proces podejmowania decyzji poprzez spotkania, opinie, konsultacje.
- Cykliczne badania zadowolenia pracowników.
- Opracowanie indywidualnych planów rozwoju pracownika.
- Zlecenie Naczelnikom i Kierownikom kwerendy zakresu czynności pracowniczych, a w konsekwencji ich uporządkowanie.
- Opracowanie programu wspierania nowych pracowników poprzez system coachingu i mentoringu .
- Opracowanie zasad i procedur przekazywania wiedzy „zasada kontynuacji” przez pracowników migrujących.
- Opracowanie systemu zastępstw pracowniczych.

- Opracowanie Zarządzeniem Burmistrza procedury antykorupcyjnej oraz procedury antymobbingowej w Urzędzie Miasta w Przasnyszu.
- Utworzenie Wydziału Promocji i Spraw Społecznych/Obywatelskich.
- Weryfikacja zatrudnienia i zakresów czynności w kontekście efektywności wykonywanych zadań.

Jakość i dostępność usług publicznych

Wprowadzenie

Zapewnienie powszechnego i równego dostępu do usług publicznych o odpowiedniej jakości to jedna z podstawowych powinności państwa wobec obywateli. Sfera świadczenia tych usług jest od wielu lat w Polsce, w dużej mierze, domeną jednostek samorządu terytorialnego, które są największym publicznym usługodawcą i inwestorem w tym obszarze. Zgodzić się trzeba z twierdzeniem, że jakość, efektywność, równość i dostępność usług publicznych determinują warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej na określonym terenie, a jednocześnie wpływają na ocenę funkcjonowania administracji publicznej zarówno przez wspólnotę samorządową jak i podmioty zewnętrzne⁴⁶. Równość, rozumiana przez Miasto Przasnysz, to przede wszystkim równość wszystkich wobec prawa, a także zapewnienie wszystkim równego dostępu do usług, bez żadnych uprzedzeń oraz dyskryminacji. Dostępność i powszechność z kolei, oznacza otwartość, jawność, a także niwelację barier.

Usługi publiczne, to przede wszystkim zadania służące mieszkańcom danej jednostki (zadania te realizowane są na rzecz wszystkich osób mieszkających na stałe lub przebywających czasowo na danym terytorium, dotyczy to także osób prawnych, organizacji mających siedzibę lub prowadzących działalność na danym terytorium). Usługi należy podzielić według kryterium przedmiotowego, a mianowicie usługi administracyjne, usługi społeczne i usługi techniczne (komunalne).

Samorząd dostrzega cyfrową transformację społeczeństwa i gospodarki, która znacząco zmienia praktyczne aspekty świadczenia usług publicznych. Jest to jedno z istotnych i ważnych dla Przasnysza założeń oraz celów rozwojowych. Miasto widzi w tym obszarze potencjał i konieczność doskonalenia. W ostatnim czasie, kiedy ogłoszono stan epidemii koronawirusa SARS – CoV-2, zainteresowanie e-usługami znacznie wzrosło, z kolei samorząd musiał zorientować swoją działalność bardziej w ten obszar. Stanowi to przyczynek do zmian adaptacyjnych do zmieniającego się otoczenia. Tego typu wyzwania ujawniły deficyty proceduralne i prawne związane jednej strony z wolą jak najszerszego świadczenia usług publicznych, z drugiej strony z czasowym ograniczeniem bezpośredniej obsługi. Trzeba też mieć na względzie, że koronawirus „wymusił” wręcz na jednostkach samorządu terytorialnego przyspieszenie procesu informatyzacji i intensyfikacji świadczenia e-usług, z kolei na ustawodawcy wymusił podjęcie rozwiązań prawnych, sprzyjających tym zmianom.

Zamierzeniem Miasta Przasnysz jest także promowanie zasad otwartego rządzenia tj. przejrzystości, odpowiedzialności, uczciwości i zaangażowania interesariuszy, co pozwoli na bardziej efektywne i adekwatne do potrzeb tworzenie polityk i świadczenia usług, co ostatecznie przyczynia się do

⁴⁶ System monitorowania usług publicznych „Koncepcja ogólna”, dokument opracowano w ramach projektu System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP.

budowy zaufania publicznego. Podniesienie jakości usług publicznych i zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców Przasnysza, stanowi podstawowe założenie niniejszego opracowania.

Trzeba też mieć na względzie, że ekonomiczne, społeczne i klimatyczne wyzwania stają się coraz bardziej złożone, a jednocześnie administracja publiczna znajduje się w obliczu rosnącej presji, by dostarczać usługi lepiej, jednocześnie obniżając koszty. Jakość świadczonych przez miasto Przasnysz usług publicznych, może być zbadana oceną mieszkańców, a także w ramach samooceny i wewnętrznych analiz i badań diagnostycznych. Stąd też niezbędnym narzędziem w procesie charakterystyki miernika, była ankieta przeprowadzona wśród interesantów Urzędu Miasta, samoocena przy wykorzystaniu narzędzia przygotowanego przez OECD, arkuszy diagnostycznych, rozmów indywidualnych z pracownikami i spotkań grupowych, wymiany doświadczeń i przedstawianych informacji, a także sondaży i ankiet internetowych.

Usługi administracyjne

Usługi administracyjne stanowią bogaty zestaw zadań realizowanych przez administrację publiczną, związanych z dokonywaniem czynności administracyjnych. Usługi te mogą występować samodzielnie (np. decyzja o warunkach zabudowy, decyzje zatwierdzające podział, wydawanie aktów stanu cywilnego), jak też mogą być elementem realizacji innej kategorii usług (np. decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawana zarządcy drogi publicznej jest elementem usługi związanej budowaniem i utrzymaniem sieci drogowej, podobnie pozwolenie na zajęcie pasa drogowego itp.).

W jednostce samorządu terytorialnego, usługi publiczne realizują:

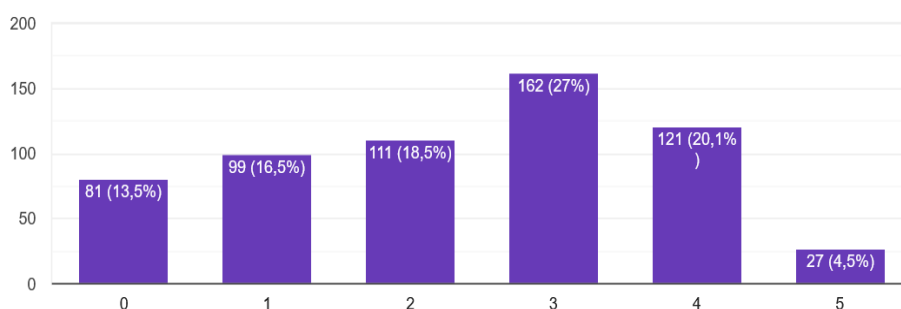
- Urząd Miasta w Przasnyszu – jednostka pomocnicza,
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Przasnyszu,
- Szkoła Podstawowa Nr 1 z Oddziałami Integracyjnymi im. Kawalerów Orderu Uśmiechu w Przasnyszu,
- Szkoła Podstawa Nr 2 im. Henryka Sienkiewicza w Przasnyszu,
- Szkoła Podstawowa Nr 3 w Przasnyszu,
- Miejskie Przedszkole Nr 1 im. Marii Kownackiej w Przasnyszu,
- Miejskie Przedszkole Nr 2 z Oddziałami Integracyjnymi w Przasnyszu,
- Żłobek Miejski,
- Miejska Biblioteka Publiczna w Przasnyszu,
- Muzeum Historyczne w Przasnyszu,
- Miejski Dom Kultury w Przasnyszu,
- Ośrodek Sportu i Rekreacji,
- Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o.

Miasto Przasnysz realizuje zadania własne, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), a także na podstawie innych ustaw, chodzi tu przede wszystkim o; ład przestrzenny, budowę i utrzymanie gminnych dróg, ulic, mostów, pomocy społecznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, biblioteki, cmentarzy gminnych, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, targowisk utrzymania obiektów użyteczności publicznej, promocji gminy.

Miasto przeprowadziło po raz pierwszy badanie dotyczące jakości życia Mieszkańców. Jest to założenie właściwe, pozwalające na weryfikację potrzeb społecznych, także w kontekście świadczonych przez samorząd usług. Miasto zamierza ponawiać takie badania w odstępie dwuletnim.

Przeprowadzono także badanie, odnoszące się do oceny administracji samorządowej, wśród mieszkańców Przasnysza. W badaniu wzięło udział 601 respondentów.

Wykres 18 Funkcjonowanie administracji samorządowej

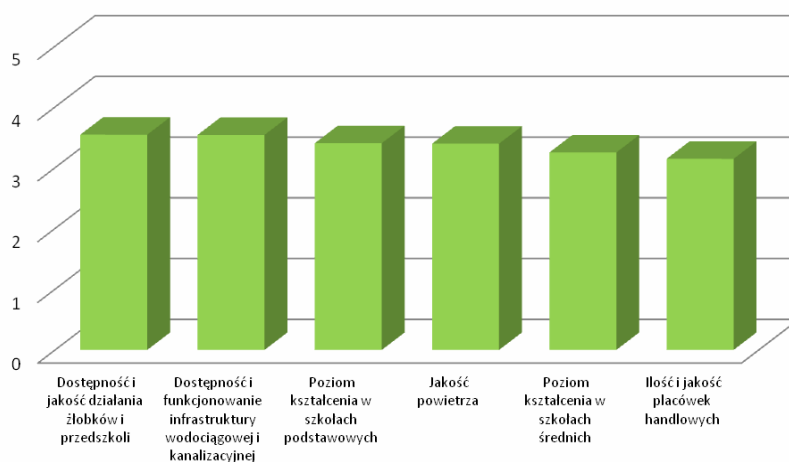


Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Ocena jakości życia w Przasnyszu” przeprowadzonego wśród mieszkańców Przasnysza.

Wyniki wskazują, że największa liczba badanych, bo aż 27 % oceniło funkcjonowanie administracji samorządowej na poziomie 3/5, 20,1 % oceniło w skali 4/5, 18,5 % wystawiło ocenę 2. Ocena większościowa pokrywa się z wynikami badań w ramach samooceny OECD.

Z kolei najlepiej i najgorzej oceniane aspekty jakości życia w Przasnyszu.

Wykres 19 Najlepiej oceniane aspekty jakości życia w Przasnyszu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników internetowego badania ankietowego „Ocena jakości życia w Przasnyszu” przeprowadzonego wśród mieszkańców Przasnysza.

Tabela 26 Najlepiej i najgorzej oceniane aspekty jakości życia w Przasnyszu

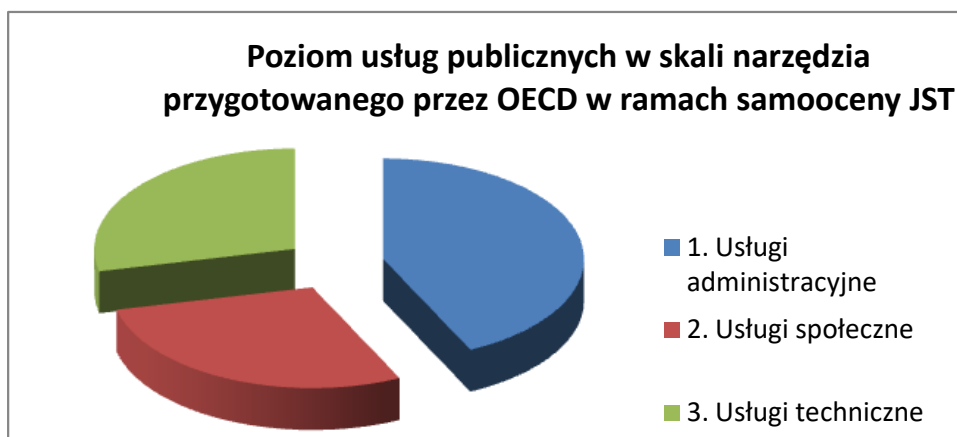
Najlepiej ocenione aspekty	Ocena	Najgorzej ocenione aspekty	Ocena
Dostępność i jakość działania żłobków i przedszkoli	3,54	Dostępność i jakość usług transportu zbiorowego na terenie miasta	1,78
Dostępność i funkcjonowanie infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej	3,54	Możliwość znalezienia zatrudnienia w Przasnyszu	1,83
Poziom kształcenia w szkołach podstawowych	3,40	Usługi transportu zbiorowego - komunikacja z innymi miastami	1,92
Jakość powietrza	3,39	Dostępność i ceny mieszkań	2,04
Poziom kształcenia w szkołach średnich	3,25	Warunki do prowadzenia działalności gospodarczej (handel i usługi, produkcja)	2,19
Ilość i jakość placówek handlowych	3,15	Oferta kulturalna w mieście	2,24

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników internetowego badania ankietowego „Ocena jakości życia w Przasnyszu” przeprowadzonego wśród mieszkańców Przasnysza

Z badań wynika, że najgorzej oceniana jest dostępność i jakość usług transportu zbiorowego (de facto taki nie istnieje), następnie oferta kulturalna w mieście, następnie warunki do prowadzenia działalności gospodarczej (handel i usługi, produkcja), dostępność i ceny mieszkań, usługi transportu zbiorowego, możliwość znalezienia zatrudnienia.

W ramach spotkań roboczych z Zespołem Kluczowych Doradców Związku Miast Polskich, w którym wzięli udział kierownicy i pracownicy, dokonano samooceny funkcjonowania Miasta Przasnysz, przy użyciu narzędzia przygotowanego przez OECD. W spotkaniu wzięło udział 16 osób, w tym Burmistrz, Zastępca Burmistrza, Skarbnik, 3 Naczelników, 4 Kierowników referatu i pracownicy merytoryczni, co stanowi 23 % badanych. Badanie polegało na dyskusji, analizie i wskazaniu odpowiedzi na zagadnienia przewidziane narzędziem. Ostatecznie samorząd oceniany był w skali pięciostopniowej. W wyniku tych badań:

Wykres 20 Poziom usług publicznych w skali narzędzia przygotowanego przez OECD w ramach samooceny JST



Źródło: Wyniki badań poziomu usług publicznych w ramach samooceny (OECD)

Z wyników przeprowadzonej samooceny wynika, że w pięciostopniowej skali, samorząd uzyskał 3 w zakresie usług administracyjnych, 2 w zakresie usług społecznych i 2 w zakresie usług technicznych. Z wyników zbiorczych wynika, że

W zakresie usług administracyjnych:

- samorząd świadczy usługi administracyjne zgodnie z wymogami przepisów prawa i zapewnia ciągłość świadczenia kluczowych usług,
- został sporządzony katalog usług administracyjnych,
- opracowane zostały karty informacyjne dla większości usług,
- większość usług administracyjnych ma określoną procedurę ich świadczenia,
- do kart informacyjnych są załączone wzory wniosków,
- karty informacyjne są dostępne na stronie internetowej Urzędu,
- mieszkańcy są informowani o możliwości zapoznania się z treścią kart oraz skorzystania z udostępnionych przez urząd wzorów wniosków.

W zakresie usług społecznych:

- samorząd świadczy usługi społeczne zgodnie z wymogami określonymi przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa i zapewnia ciągłość świadczenia kluczowych usług,
- identyfikuje i analizuje możliwości oraz identyfikuje ryzyka doskonalenia usług społecznych dostarczanych lub nadzorowanych przez jednostki gminne, jednostki zależne oraz podmioty zewnętrzne,
- analizuje potrzeby lokalne i możliwości świadczenia nieobligatoryjnych usług społecznych,
- zostały opracowane standardy świadczenia dla co najmniej dwóch usług społecznych,

- samorząd świadczy nieobligatoryjne usługi społeczne.

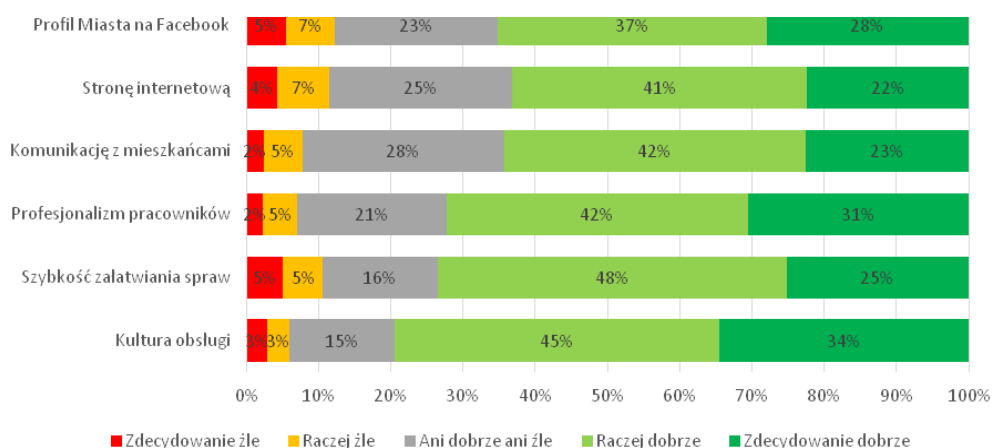
W zakresie usług technicznych:

- samorząd świadczy usługi techniczne zgodnie z wymogami określonymi przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa i zapewnia ciągłość świadczenia kluczowych usług,
- samorząd identyfikuje i analizuje możliwości oraz identyfikuje ryzyka doskonalenia usług technicznych dostarczanych lub nadzorowanych przez jednostki gminne, jednostki zależne oraz podmioty zewnętrzne,
- samorząd analizuje potrzeby lokalne i możliwości świadczenia nieobligatoryjnych usług technicznych,
- zostały opracowane standardy świadczenia dla co najmniej dwóch usług technicznych,
- samorząd świadczy nieobligatoryjne usługi techniczne,
- samorząd informuje odbiorców usług o prawach do korzystania oraz standardach świadczonych usług technicznych.

Należy jednak zauważyć, że badanie to nie jest w pełni niemiarodajne, ponieważ wygenerowany automatycznie poziom jakości świadczenia usług z opisem realizowanych przedsięwzięć nie odzwierciedla stanu faktycznego Miasta. Ponadto przejście z jednego do drugiego poziomu warunkowane jest od całościowego spełnienia kryterium danego poziomu, podczas gdy Miasto spełniało np. poziom I i częściowo np. III.

Miasto dodatkowo przeprowadziło badanie oceny pracy jednostki pomocniczej tj. Urzędu Miasta w Przasnyszu (zakres ilościowy i jakościowy jak wyżej). Ponad połowa ankietowanych, którzy udzielili odpowiedzi na pytanie, o to czy załatwiali sprawy w Urzędzie Miasta Przasnysz przyznało, że tak. Wszyscy badani, niezależnie od tego czy odwiedzili korzystali z urzędu czy też nie, zostali zapytani o ocenę jego pracy. Odpowiedzi przedstawicieli obu grup nie różniły się istotnie statystycznie od siebie w żadnym aspekcie.

Wykres 21 Ocena pracy Urzędu



Źródło: Ankieta dla mieszkańców miasta Przasnysz; n=293, n=304, n=336, n=314, n=313, n=318

Badani najlepiej oceniają te elementy, które są związane z bezpośrednią obsługą mieszkańców profesjonalizm pracowników, szybkość załatwienia spraw i kulturę obsługi. Najwięcej negatywnych ocen z tych trzech aspektów otrzymała szybkość załatwienia spraw – 10% ankietowanych udzieliło takiej odpowiedzi. Nieco gorzej mieszkańcy oceniają profil Urzędu na Facebooku, stronę internetową i komunikację z mieszkańcami.

Ważną informacją jest to, że w przypadku każdej kategorii, w ramach której mieszkańcy oceniali pracę Urzędu za każdym razem około 1/3 badanych nie miało zdania (dane pominięte na wykresie). Jeśli chodzi o obsługę bezpośrednią, to częściej były to osoby, które nie odwiedzały w ostatnim roku urzędu. Brak odpowiedzi dot. strony czy też profili na Facebooku może oznaczać, że mieszkańcy z nich nie korzystają.

Inteligentne Miasto

Wielkość Miasta, jego infrastruktura, a także potencjał ekonomiczny, aktualnie nie sprzyjają budowaniu inteligentnego miasta „SMARTCITY”. Miasto Przasnysz aktualnie wchodzi we wczesne stadium SMARTCITY 2.0. Stąd też zasadnym jest określenie w Planie Rozwoju Lokalnego „SMART TOWN”, które rozwojowo będzie odnosiło się do mniejszej jednostki. Wskazać trzeba w tym miejscu ogólnie (szerzej w PRL), że Miasto dysponuje zautomatyzowanym oświetleniem ulicznym, a także oświetleniem infrastruktury, z informatyzowanym rozbudowanym monitoringiem miejskim, czujnikami pomiarowymi jakości powietrza, a także (aktualnie nie działającym) bezpłatnym dostępem do Internetu (tzw. hot-spot) zrealizowanym z programów operacyjnych RPO WM Mazowsza pn. „Przasnyskie okno na świat. Szerokopasmowy Internet w Przasnyszu jako przeciwdziałanie wykluczeniu informacyjnemu”. Internet ten nie sprawdził się.

W wymiarze instytucjonalnym tj. w wymiarze wewnętrznym JST, obiekty użyteczności publicznej nie są wyposażone w innowacyjne rozwiązania technologiczne, a raczej tanie i standardowe. W Urzędzie Miasta w Przasnyszu, na parterze znajduje się Centrum Zarządzania Monitoringiem Miejskim, w którym na kilku ekranach można na bieżąco sterować kamerami i oglądać obraz z nich przetworzony. Budynek wyposażony jest w windę, a także elektroniczne urządzenie rejestrujące czas pracy. Na pierwszym piętrze w klimatyzowanym pomieszczeniu znajduje się serwerownia, budynek wyposażony jest częściowo w klimatyzację. Oświetlenie nie jest sterowane automatycznie i zdalnie. Budynki nie są wyposażone w automatykę pogodową. Sytuacja wygląda analogicznie w innych budynkach użyteczności publicznej.

Budynek, w którym ma siedzibę Urząd Miasta został pobudowany na potrzeby RDT (Rolniczy Dom Towarowy). W 2005 r. został on całkowicie przebudowany i został wykorzystany jako jednostka pomocnicza miasta. Początkowo na II i III piętrze były sale wykładowe na potrzeby SGGW, budynek miał zupełnie inne przeznaczenie, dlatego jest niefunkcyjny. Od 2005 r. sieć elektryczna jak i internetowa nie uległa gruntownym zmianom i przebudowom, podczas gdy zakres zadań JST znacznie się zwiększył, zwiększyła się także liczba komputerów i urządzeń skoordynowanych w ramach sieci. Nieczęsto pojawiają się problemy z tym związane jak chwilowe przerwy w dostawie prądu.

System teleinformatyczny Urzędu Miasta oparty jest o komputery stacjonarne oraz urządzenia przenośne typu laptop, wyposażone w systemy operacyjne typu Microsoft Windows (sprzęt oraz systemy operacyjne w miarę możliwości i potrzeb wymieniane są na nowsze), serwery stacjonarne oparte o systemy operacyjne Microsoft Windows Server. Komputery i serwery połączone są ze sobą poprzez sieć wewnętrzną LAN. Na styku Internet WAN – LAN UM znajduje się urządzenie typu UTM służącym do rozdzielania sygnału na poszczególne jednostki, szyfrowania przetwarzanych danych, kontroli sieci oraz dbania o bezpieczeństwo przetwarzanych danych poprzez wbudowane możliwości antywirusowe i detekcyjne. Do przepływu danych służą urządzenia typu SWITCH (rozdzielacz sygnału i okablowania). Jednym z najważniejszych elementów jest system wykonywania i odtwarzania kopii bezpieczeństwa baz danych opartym o rozwiązania firmy DELL. Zasilenie w sieć Internet odbywa się poprzez łącza światłowodowe. W miarę możliwości finansowych komputery i tym samym systemy operacyjne aktualizowane są na bieżąco. Nad bezpieczeństwem antywirusowym stacji roboczych czuwa rozwiązanie firmy ESET (rozwiązanie typu endpoint). Resztę zasad obowiązujących na stacjach roboczych pracowników reguluje odpowiednia instrukcja.

W Urzędzie Miasta Przasnysz mamy do czynienia z przestarzałą i za małą siecią okablowania LAN oraz siecią energetyczną przez co mnoży się ilość awarii. Stan obu sieci jest na rok 2006 gdzie nie było tak wielu urządzeń pracujących (komputery, serwery i urządzenia drukujące) i pracowników (wartość wzrosła ponad dwukrotnie). Kategoria techniczna okablowania nie pozwala na wykorzystanie pełnej funkcjonalności Internetu, doprowadza do wielu konfliktów i awarii w przepływie danych wewnątrz sieci. Dużym problemem jest brak gniazd technicznych przez co stosuje się rozdzielacze okablowania co nie jest bezpieczne dla przetwarzanych danych. Częste awarie prądu powodują niszczenie komputerów i zagrażają bezpieczeństwu serwerowni. Kolejnym problemem brak aktualizacji samego urządzenia typu UTM. Odpowiada ono za przepływ danych oraz jest kluczowym elementem bezpieczeństwa samego systemu. UTM rozdziela adresacje wewnątrz sieci, szyfruje ruch, działa antywirusowo i zapobiega atakom z zewnątrz, tworzy reguły i polityki bezpieczeństwa wewnątrz systemu. Ważnym elementem bezpieczeństwa są także same komputery pracujące w UM. Powinny one być cały czas w miarę możliwości aktualizowane do najnowszych wersji systemu operacyjnego ze względu na wydawane przez dostawcę aktualizację systemu (w tym łatki bezpieczeństwa) oraz coraz to bardziej wymagające oprogramowanie dziedzinowe.

W 2019 r. do budynku Urzędu Miasta na dolną część obiektu (parter) przeniesiono Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, co również wymagało dostosowania budynku do tych potrzeb.

Z informacji uzyskanych od Informatyka wynika, że rozwój technologiczny Urzędu Miasta uzależniony jest od modernizacji sieci elektrycznej i informatycznej, co wymaga jednak sporych nakładów finansowych. Pozostałe obiekty użyteczności publicznej wyposażone są w sieć internetową, nie zgłaszano dotychczas uwag związanych z koniecznością jej modernizacji. Na potrzeby środowiskowe i ekonomiczne przeanalizowano koszt wymiany opraw świetlnych wyłącznie w obiektach oświatowych (szkoły podstawowe), gdzie zgodnie ze wstępną i szacunkową wyceną wymiana opraw na energooszczędne, to koszt około 1,6 mln złotych. Miasto zamierza także zamontować na budynkach użyteczności publicznych panele fotowoltaiczne (dotychczas nie starano się o środki na ten cel). Radni Miejscy uznali bowiem taką inwestycję za jedną z kluczowych środowiskowo, stąd też podjęli uchwałę intencyjną w tym zakresie (uchwała z dnia 25.02.2020 r. Nr XXIII/170/2020). W uchwale wskazano, że „Rada Miejska w Przasnyszu, mając na względzie dbałość o ochronę środowiska, konieczność zmniejszania strat związanych z przesyłem energii oraz poprawę bezpieczeństwa energetycznego i redukcję emisji gazów cieplarnianych, stanowi o kierunku działaniach Burmistrza Przasnysza, wskazując na zasadność rozważenia przez ten organ wykonawczy, wyposażenia miejskich budynków użyteczności publicznych w odnawialne źródła energii, w tym w ogniwa fotowoltaiczne”.

Miasta Partnerskie, a rozwój technologii

Dla samorządów takich jak Przasnysz istotne jest nawiązanie współpracy z partnerami zagranicznymi tj. na zasadzie „miast partnerskich” celem adaptacji dobrych praktyk i nowych rozwiązań technologicznych, które usprawnią świadczenie usług publicznych w najszerszym tego słowa znaczeniu. Samorząd winien zatem poszukiwać partnerów samorządowych i korzystać z najciekawszych rozwiązań. Miasto niestety dotychczas nie nawiązało współpracy z żadnym z zagranicznych partnerów samorządowych, co było i jest oczekiwane przez wspólnotę samorządową. Niewątpliwie taką możliwość daje realizowany projekt „Rozwój Lokalny”. O budowaniu partnerstw w dalszej części PRI.

Miasto jest otwarte na nowe rozwiązania i wielokrotnie przedstawiciele JST odbywali wizyty robocze w innych samorządach celem zapoznania się z ich funkcjonowaniem i stosowanymi tam rozwiązaniami np. w Nakle nad Notecią, Ciechanowie, Serocku, Pułtusku, Makowie Mazowieckim. W ramach programu „Rozwój Lokalny” Burmistrza odbył wizytę studyjną w Norwegii.

Jakość świadczonych przez Urząd Miasta Przasnysz usług związana jest z poziomem kwalifikacji pracowników. Według stanu na koniec 2019 r., wśród zatrudnionych pracowników na stanowiskach urzędniczych 87,5% posiadało wykształcenie wyższe. Ponadto pracownicy Urząd Miasta Przasnysz (35 osób) biorący udział w projekcie: „Miasta średnie województwa mazowieckiego liderami e-usług” zostali w 2019 roku oddelegowani na kilkudniowe kompleksowe szkolenia w następujących segmentach: pracownicy zajmujący się obsługą podatków i opłat lokalnych; pracownicy zajmujący się zarządzaniem nieruchomościami, lokalami użytkowymi i nieruchomościami gruntowymi przeznaczonymi pod inwestycje lub promocją inwestycji w regionie; pracownicy na stanowiskach kierowniczych; W 2019 roku w celu poprawy obsługi interesantów uruchomiono również jeden numer telefoniczny pod którym mogą być zgłaszane wszelkie awarie dot. infrastruktury miejskiej, sprawy o charakterze komunalnym (np. bezpański pies, utrzymanie czystości w miejscach publicznych, infrastruktura placów zabaw) oraz związane z bezpieczeństwem w mieście. Również w celu usprawnienia obsługi interesantów, z początkiem ubiegłego roku stanowisko kasowe w *Urzędzie* Miasta Przasnysz zostało wyposażone w terminal służący do obsługi kart płatniczych. W 2019 roku w celu poprawy warunków pracy Urzędu Stanu Cywilnego udało się oddać do użytku nową salę ślubów, która znajduje się obecnie na III piętrze w budynku Urzędu Miasta.

Slow Town

Wielkość miasta, a także jego położenie można analizować także i w kontekście pozytywnym. Wszak wśród mieszkańców znane są poglądy, że mniejsze ośrodki miejskie sprzyjają spokojniejszemu życiu. Niewielka część absolwentów studiów, zmęczona większymi ośrodkami miejskimi, wraca w poszukiwaniu pracy i stabilizacji do mniejszych ośrodków miejskich. Slowcity jest współczesną filozofią określonego sposobu bycia, prowadzenia codziennego życia w mieście w sposób odmienny od dotychczasowego, bez pośpiechu, w zwolnionym tempie, zdecydowanie, ale z drugiej strony mniej intensywnie. Koncepcja ta propaguje proekologiczny i prozdrowotny styl życia, dostrzegający indywidualne ludzkie potrzeby, mający na względzie obecne i przyszłe pokolenia, szanujący i promujący w zglobalizowanym świecie to co unikatowe i lokalne.

Życie w mieście slow, rozumianym jako miasto dobrego życia (w dosłownym tłumaczeniu „powolne miasto”), wiąże się z udostępnianiem społeczeństwu ogromnego bagażu doświadczeń, wartości, wiedzy, nauki i sztuki obecnych w małych centrach, na byłych terenach dotkniętych marginalizacją, w prowincjach i na peryferiach, które teraz stają się centrum niedużych miast. Slowcity to miasto maksymalnie wykorzystujące swoje atuty w sposób optymalny, w trosce o przyszłość jego mieszkańców.

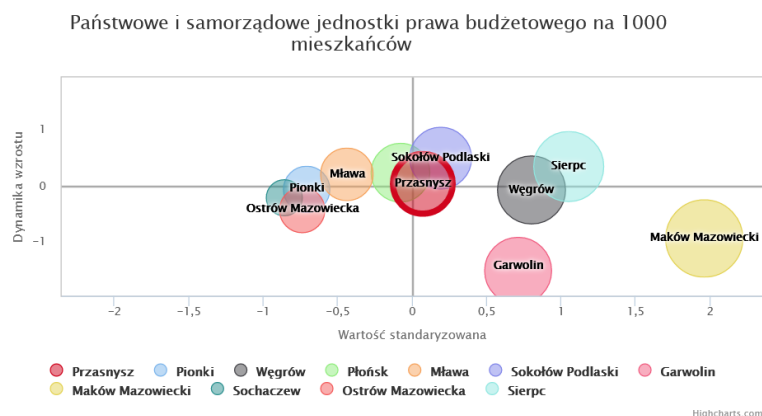
Szczególny nacisk kładzie się na weryfikację jakości wody, gleby i powietrza zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Niezbędne jest również propagowanie bezpiecznych, zróżnicowanych form wywozu i utylizacji śmieci, odpadów i nieczystości miejskich, a tym samym posiadanie własnej oczyszczalni ścieków lub przynależności do istniejącego w regionie systemu odbioru nieczystości. Aplikujące miasta powinny posiadać także miejskie plany oszczędzania energii, w szczególności w odniesieniu do wykorzystania alternatywnych źródeł energii. Należy ponadto wykazać się stosowaniem systemów kontroli poziomu pola elektromagnetycznego, poziomu hałasu i natężenia światła. Miasta slow powinny posiadać plany promocji i rozpowszechniać nowe plany oraz techniki kompostowania, a także promować domowe kompostowanie. Kluczowe znaczenie ma także zachęcanie mieszkańców do korzystania z publicznych pojemników na śmieci do recyklingu (o tym szerzej w PRL). Miasto Przasnysz posiada takie walory, a filozofia ta mogłaby być wykorzystana nie tylko w kontekście rozwoju lokalnego, ale również w kontekście rozwoju instytucjonalnego.

Działania te będą przedkładać się na wymiar instytucjonalny w zakresie świadczenia przez miasto usług administracyjnych. Dobrą praktyką jest m.in. wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Przasnysza nakaz ograniczania wykorzystywania plastiku w Urzędzie Miasta i jednostkach podległych tj. zastąpiono plastikowe butelki szklanymi i karafkami na wodę, wyłączono stosowanie torebek foliowych, włączenie przedsiębiorców do programu #STOPlastik w Przasnyszu przez przedsiębiorców czy podjęcie na szeroką skalę działań Eko-edukacyjnych. Przasnysz nadto wprowadził także zachętę dla osób adoptujących bezpieczne psy, poprzez nieodpłatny system szkoleń behawioralnych celem przystosowania zwierząt do nowych warunków życia.

Ponadto Przasnysz odstępuje od ograniczania powierzchni biologicznie czynnej, niemniej w praktyce jest to trudne z uwagi na różne interesy inwestycyjne osób trzecich. Należy jednak skoordynować te działania, albowiem mieszkańcy bardzo oczekują większej ilości zieleni. Przykładem jest niezadowolenie części mieszkańców z rewitalizacji Rynku, albowiem ukwiecony i zazieleniony rynek w 2012 roku został zastąpiony nawierzchnią utwardzoną i znacznie mniejszą ilością drzew. Aktualnie przygotowywana jest koncepcja architektoniczna krajobrazu, pod nadzorem Konserwatora Zabytków, aby zwiększyć zadrzewienie w tym miejscu, co spotkało się z pozytywną reakcją mieszkańców (por. Facebook/Przasnysz).

Jeżeli chodzi o zasoby instytucjonalne miasta, to Przasnysz na tle grupy porównawczej osiąga średnie wyniki. Wskazuje na to wskaźnik zasobów samorządowych i państwowych na 1000 mieszkańców, gdzie dynamika choć powolna, to jednak pozytywna.

Wykres 21 Państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego na 1000 mieszkańców



Nazwa JST	Wartość nominalna	Wartość standaryzowana	Dynamika
Przasnysz	2.25	0.07	0.05
Pionki	1.79	-0.71	-0.05
Węgrów	2.68	0.8	-0.06
Płońsk	2.17	-0.08	0.25
Mława	1.95	-0.44	0.22
Sokołów Podlaski	2.32	0.19	0.51
Garwolin	2.63	0.71	-1.51
Maków Mazowiecki	3.37	1.96	-0.93
Sochaczew	1.7	-0.86	-0.2
Ostrów Mazowiecka	1.77	-0.74	-0.42
Sierpc	2.83	1.05	0.36

Źródło: MRL

Miasto w internecie

Oficjalna strona internetowa Miasta Przasnysz znajduje się pod adresem: www.przasnysz.um.gov.pl. W roku 2019 na stronie przasnysz.um.gov.pl ukazały się 372 artykuły. Według statystyk dostępnych dla administratorów portalu, strona Urzędu Miasta Przasnysz została odwiedzona w 2019 roku 51.080 razy. W roku 2019 było średnio 140 odsłon dziennie.

Strona internetowa zawiera szereg zakładek (podstron), które w większości odsyłają do Biuletynu Informacji Publicznej (w dodatku archiwalnego). Aktywne strefy, to strona główna, gdzie publikowane są informacje bieżące. Pozostałe zakładki są nieaktualne i nie były w ostatnim czasie aktualizowane (np. dział sport ostatnie wydarzenie opublikowano w dniu 25.10.2016 r.) albo są nieaktywne (jak np. mapa inwestycji). Strona zawiera także nieaktywne, nieuporządkowane i zbędne odnośniki jak np. partnerstwo programu MonitorPolski.info. Budowa graficzna strony ma charakter portalu i jest bardzo nieczytelna, użytkownik będzie miał problem z odnalezieniem istotnych dla niego informacji takich jak karty usług czy chociażby informacje dla przedsiębiorców, albo lokalne ograniczenia wynikające z ogłoszonego stanu epidemii.

Odnosnik „jak załatwić sprawę” przekierowuje na nieaktualny BIP. Na stronie tej znajdują się obszary, które korzystający może wybrać. Niektóre z usług zostały błędnie opisane jak np., „koncesje alkoholowe”, co w ogóle nie występuje w porządku prawnym. Nie wszystkie usługi zostały opisane w formie kart i formularzy, a te które zostały opracowane i opublikowane są bardzo nieaktualne. Urząd Miasta świadczy przede wszystkim – jako zadanie główne – usługi publiczne, informacje bieżące, kulturalne czy oświatowe, winny mieć charakter akcesoryjny w stosunku do wsparcia i ułatwień z zakresu tych usług. Materiały odnoszące się do usług powinny mieć charakter istotny, być zaktualizowane, dopracowane i uzupełnione, a odnośnik do nich winien być umiejscowiony w widocznym miejscu na stronie internetowej. Samorząd powinien całkowicie przebudować stronę internetową, skoordynować ją graficznie, zmniejszyć liczbę odnośników, zorientować jej treść na istotne elementy funkcjonowania samorządu i oddzielić je od informacji akcesoryjnych, mniej istotnych. Przykładem informacji istotnej i widocznej powinna być np. zakładka konta bankowe, bowiem są często wyszukiwane przez podmioty zewnętrzne np. celem uiszczenia opłaty skarbowej. Aktualnie konta bankowe można znaleźć na BIP. Dodatkowo konieczne jest opracowanie procedury przeglądu treści stron internetowych raz na pół roku i aktualizacja kart usług.

Miasto Przasnysz posiada także oficjalny profil w mediach społecznościowych na portalu Facebook. Jak wynika z danych statystycznych za 2019 r. portalu Facebook, najwyższa liczba wyświetleń profilu Miasta Przasnysz miała miejsce w czerwcu i była spowodowana zainteresowaniem wydarzeniem jakim były Dni Przasnysza i Ziemi Przasnyskiej. Całkowita liczba wyświetleń profilu Miasta Przasnysz na portalu Facebook w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 roku wyniosła 44.201. Na profilu Miasta Przasnysz na portalu Facebook opublikowano 600 wpisów. Z szacunkowych danych statystycznych udostępnianych przez ten portal wynika, że jeden post miał średni zasięg wynoszący 4.182 co oznacza, że każdy z wpisów docierał średnio do 4.182 osób. W sumie posty umieszczone na profilu Miasta Przasnysz skomentowano 2.246 razy, daje to średnią około 4 komentarzy na post. Miasto dotychczas nie gromadziło danych/statystyk odsłon strony internetowej, stąd też brak jest danych za 2017 i 2018 r. Cykliczne zbieranie takich danych jest jednak konieczne, także w kontekście badania opinii publicznej i zainteresowań odbiorców publikowanej informacji.

Należy jednak zaznaczyć, że mieszkańcy pozytywnie oceniają stronę internetową miasta. Jedynie 4 % badanych oceniło ją zdecydowanie źle, 7 % oceniło raczej źle, 25 % nie ma zdania, 41 % oceniło raczej dobrze, a 22 % zdecydowanie dobrze (294 osób).

Miasto zgodnie z przepisami prawa prowadzi Biuletyn Informacji Publicznej. Portal ten, zgodnie z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych

podmiotów publicznych został przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych, zawiera możliwość kontrastowania kolorów, oraz powiększenia czcionki. BIP jest w trakcie aktualizacji, wymaga bowiem uaktualnienia i dostosowania do obowiązujących przepisów prawa.

Wizerunek Miasta w Internecie

Wizerunek Miasta ma istotne znaczenie dla budowania autorytetu JST, co będzie przedkładać się także na jakość świadczonych przez samorząd usług i ich ocenę. Budowanie w Internecie wizerunku samorządu profesjonalnego, świadomego, estetycznego, a także wyspecjalizowanego wymaga dużej aktywności pracowników. Już na wstępie trzeba zauważyć, że strona internetowa Urzędu Miasta nie jest skorelowana z portalem społecznościowym Facebook. Mniej aktywność widoczna jest bowiem na stronie internetowej, z kolei większa aktywność na Facebooku. Wynika to chociażby z tego, że dostęp do portalu społecznościowego ma więcej pracowników, niż dostęp do panelu administracyjnego strony internetowej, stąd też portal społecznościowy „Facebook” przejął funkcję informacyjną ze strony internetowej. Skoro taką politykę przyjął samorząd i taka jest też tendencja, to należałoby skorelować i zautomatyzować informacje publikowane na Facebooku z informacją publikowaną na portalu.

Informacje publikowane na Facebooku powinny być sprofesjonalizowane. Należałoby zmienić szatę graficzną, a także ograniczyć informacje najmniej istotne (gradacja informacji) dla funkcjonowania samorządu, przekierowując je do zakładek portalu. Publikowane informacje są źródłem wiedzy dla mediów nie tylko lokalnych, w sytuacji mieszania wielu informacji o różnej wadze i randze, istnieje ryzyko bałaganu informacyjnego. Dobrym rozwiązaniem jest publikowanie krótkich relacji z wydarzeń, co aktualnie jest praktykowane.

Niezależnie od powyższego, ocena portalu Facebook/Przasnysz przez mieszkańców jest pozytywna, aczkolwiek w mniejszym zakresie niż strona internetowa (5 % - zdecydowanie źle, 7 % - raczej źle, 23 % - nie ma zdania, 37 % dobrze, 28 % zdecydowanie dobrze).

Miasto nie jest konsekwentne w szacie graficznej. Z jednej strony zorganizowano konkurs na logo miasta, z drugiej strony znak ten nie stanowi produktu, który jest wykorzystywany jako grafika w tzw. stopkach mailowych, na stronie internetowej czy oficjalnych pismach wychodzących z Urzędu Miasta. W ostatnim czasie przygotowano jednak ofertę sprzedaży gadżetów promocyjnych, gdzie wykorzystano logo, czy też logo zaczęło pojawiać się na plakatach. Każde pismo wychodzące z Urzędu, charakteryzuje się inną czcionką, innym układem graficznym, a decyzje administracyjne innymi pouczeniami, innymi dziennikami urzędowymi. Należy tę kwestię uporządkować.

Wizerunek Miasta budowany jest także poprzez aktywność Miasta w różnego rodzaju portalach informacyjnych (branżowych). Wypowiedzi do mediów branżowych, a także następcza publikacja tych artykułów sprzyja budowaniu profesjonalnego wizerunku. W przypadku negatywnych i nieprawdziwych artykułów miasto winno także podejmować działania przewidziane prawem prasowym. Miasto nie ma opracowanego planu promocji, czy też budowania wizerunku w Internecie. Działania podejmowane przez miasto, nie mają charakteru przemyślanych w aspekcie strategii promocji Miasta, ale doraźnych, często różniących się z innymi aspektami, stąd też wizerunkowo działania te nie są ze sobą skorelowane. Opracowany plan wizerunkowy, nie tylko w Internecie, ma doniosłe znaczenie, bowiem Miasto sprofesjonalizowane, przejrzyste, będzie lepiej postrzegane przez podmioty zewnętrzne niż miasta czy gminy, nieaktywne, chaotyczne w tym obszarze.

Obsługa internetowa mieszkańców

Przasnysz nie posiada rozbudowanego systemu teleinformatycznego do załatwiania spraw administracyjnych, korzysta przy tym z powszechnego systemu e-PUAP. Z rozmów z pracownikami z Biura Obsługi Interesantów wynika, że w okresie epidemii nie zanotowano zwiększenia ilości spraw wpływających za pośrednictwem systemu. Z danych ewidencyjnych BOI, uzyskano informację, że w 2018 r. wpłynęło łącznie 15.083 dokumentów, w 2019 r. wpłynęło 16.558, aktualnie do dnia 25.09.2020 r. wpłynęło 12.948. Średnio na kwartał wpływa 4,5 tys. spraw. Biuro Obsługi Interesanta dotychczas korzystało z oprogramowania o nazwie „Edicta” (Elektroniczny Dziennik Wpływu). Aktualnie Miasto nie korzysta z tego oprogramowania z powodu problemów technicznych, a pracownik wprowadza korespondencję do pliku oprogramowania biurowego. Co prawda wspomniano już wcześniej w PRI o konieczności zapewnienia pracownikom BOI profesjonalnego oprogramowania do obsługi korespondencji, niemniej należy w tym miejscu ponownie zaznaczyć, że dotychczasowe rozwiązania (które aktualnie nie funkcjonują w pełni) rejestrowały wyłącznie dokumenty przychodzące, wychodzących nie rejestrowano w sposób elektroniczny.

Problematyczne są wiadomości e-mail wpływające do urzędu, które stanowią około 15 % całej korespondencji. W większości są to oferty od różnych dostawców usług, przeważnie oferty szkoleniowe i IT. Znaczna część wiadomości, to także zapytania prasowe i wnioski o dostęp do informacji publicznej. Wiadomości te koordynuje pracownik sekretariatu. W praktyce problematyczna jest kwalifikacja danego pisma w kontekście procedury administracyjnej. Praktyką w tut. samorządzie jest drukowanie wszelkich wniosków, w tym wniosków wysłanych w drodze e mail o udostępnienie informacji publicznej, co jest konieczne, aczkolwiek ma charakter porządkujący.

Samorząd potrzebuje profesjonalnego, stabilnego i zautomatyzowanego rozwiązania technologicznego dotyczącego obsługi dokumentów i ich obiegu. Pracownicy Urzędu zwracają uwagę, że rozbudowany elektroniczny obieg dokumentów z możliwością elektronicznego podglądu dokumentu, ze szczegółowymi informacjami i ścieżką dokumentu jest wręcz niezbędny dla ułatwienia i uporządkowania pracy. Nadto elektroniczny obieg dokumentów można skorelować z dostępną aplikacją dla interesanta w indywidualnych sprawach, gdzie interesant będzie mógł podejrzeć stan sprawy, reakcję na daną sprawę Urzędu, terminy itd., a zatem cały przebieg procedury (indywidualne konto mieszkańca).

Aplikacja „IKM” – Indywidualne Konto Mieszkańca

Rozwiązaniem bezprecedensowym w Przasnyszu byłoby wprowadzenie aplikacji, która gromadzi wszelkie dane mieszkańców w ramach tzw. Indywidualnego Konta Mieszkańca. Polegałoby to na możliwości założenia indywidualnego konta, za pomocą którego (za pomocą smartphone lub przez Internet) będzie można sprawdzić swoje zobowiązania wobec gminy, dokonać płatności elektronicznych (np. podatków, opłat za wywóz śmieci itp.), sprawdzić stan załatwienia swoich spraw w urzędzie. W przypadku spraw wnoszonych w sposób elektroniczny, mieszkaniec będzie miał wgląd we wszystkie pisma dotyczące jego sprawy (sprawdzić stan sprawy), zgłosić w budżecie obywatelskim, zgłosić interwencję.

Aktualnie zmieniające się otoczenie, wymusza na takich samorządach jak Przasnysz podejmowanie działań w kierunku informatyzacji świadczenia usług. Aktualnie technologia towarzyszy każdej przestrzeni publicznej. Ponadto powszechność korzystania przez społeczeństwo z urządzeń mobilnych sprzyja takiemu rozwojowi. Przasnysz zamierza opracować i wprowadzić aplikację dostępną na urządzenia mobilne jak i komputery stacjonarne, w której każdy mieszkaniec po założeniu indywidualnego konta, będzie mógł zweryfikować każdy obszar swojego kontaktu

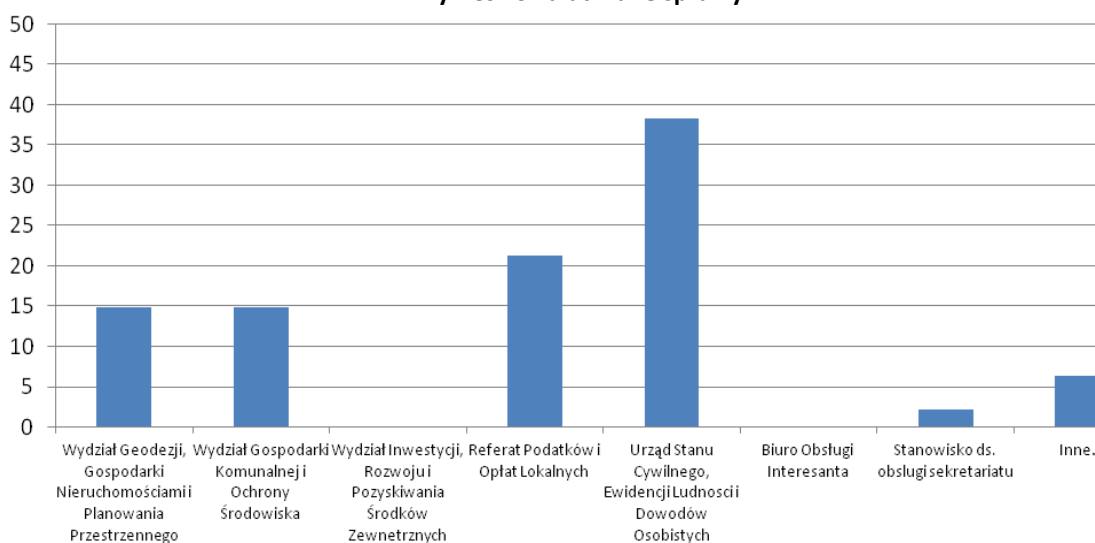
z samorządem tj. zweryfikować zadłużenie, zapłacić podatki, sprawdzić harmonogram wywozu odpadów, kontaktować się z JST, czy sprawdzić stan swojej sprawy administracyjnej. Dane z aplikacji będą gromadzone systemowo i będą służyć podniesieniu jakości świadczonych usług.

Istotne jest szczególnie to ostatnie, bowiem aktualnie po godzinach pracy Urzędu Miasta funkcjonuje jedynie tzw. telefon kryzysowy, gdzie mieszkańcy mogą zgłaszać różnego rodzaju interwencje. Możliwość zgłaszania interwencji on-line uporządkuje dotychczasowe zgłoszenia dokonywane na prywatne konta w portalach społecznościowych urzędników czy też we wiadomościach SMS.

■ Procedura i ocena usług

W ankiecie, którą przeprowadzono w dniach od 3.08.2020 r. do 31.09.2020 r. wzięło udział 517 klientów Urzędu Miasta w Przasnyszu. Wynika z niej, że największy procent interesantów, stanowią interesanci Urzędu Stanu Cywilnego i Ewidencji Ludności, 37 %, 21 % Referat podatków i opłat lokalnych, 15 % Wydział Geodezji, Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego oraz Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, 6 % inne (Burmistrz, Zastępca Burmistrza).

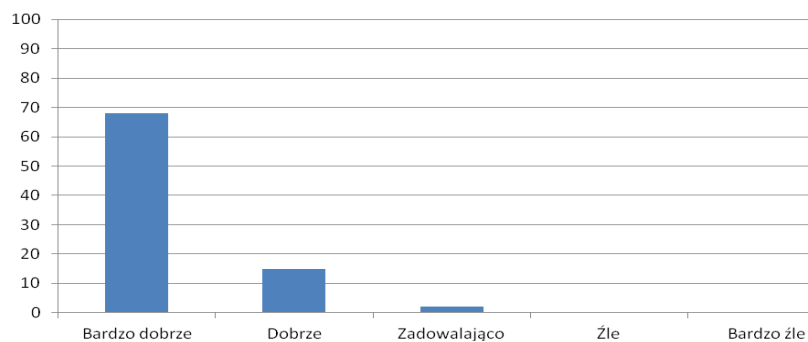
Wykres 23 Załatwiane sprawy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ankiety Klientkiej

Trzeba jednak mieć na względzie, że badanie przeprowadzono w okresie trwającej epidemii, stąd też zmieniły się w tym czasie potrzeby interesantów, a także zorientowanie na zakres spraw. Załatwianie spraw w Urzędzie Stanu Cywilnego, Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych z reguły wymaga osobistego stawiennictwa, inaczej w przypadku spraw z zakresu gospodarki komunalnej i geodezji. W okresie epidemii znaczna część interesantów korzystała także z kasy Urzędu, prowadzonej de facto przez podmiot zewnętrzny (bank). Powyższą analizę należy zestawić z ogólną oceną świadczonych usług, którą dokonano na podstawie w/w ankiety. Na pytanie: „Jak Pan/Pani oceniają jakość świadczonych usług przez Urząd Miasta w Przasnyszu, odpowiedziano:

Wykres 24 Jak Pan/Pani oceniają jakość świadczonych usług przez Urząd Miasta w Przasnyszu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ankiety Klientkiej

Wśród ankietowanych, nie było odpowiedzi negatywnej. Aż 69 % ankietowanych odpowiedziało, że jakość ta była bardzo dobra, 16 % dobra, 1 % zadowolająca. Ankietowanym zadano także inne pytania, które w kontekście usług administracyjnych są niemniej istotne:

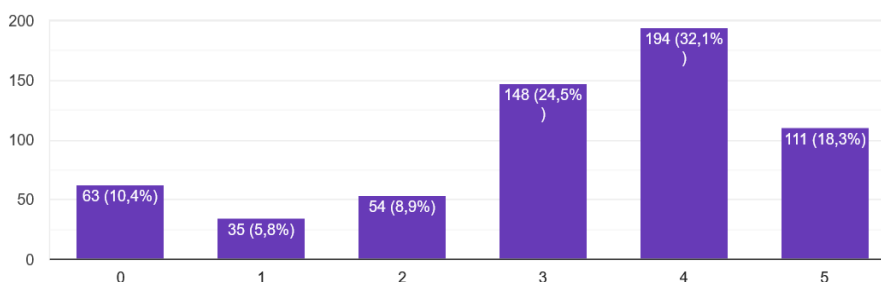
- Czy bez problemu trafiła Pani/Pan do odpowiedniego pracownika? Udzielono 506 odpowiedzi, z czego 87 % odpowiedziało tak, 13 % nie.
- Jak ocenia Pani/Pan czas oczekiwania na przyjęcie przez urzędnika? Udzielono 495 odpowiedzi, z czego 65 % wskazało, że nie musiało czekać na załatwienie sprawy, z kolei 25 % wskazało, że czas oczekiwania był krótki.
- Jak ocenia Pani/Pan sposób udzielania informacji przez pracowników urzędu? Udział wzięło 506 ankietowanych, z czego 95 % oceniło bardzo dobrze, 5 % dobrze.
- Jak ocenia Pan/Pani kompetencje i fachowość pracownika załatwiającego sprawę? Udzielono 506 odpowiedzi, z czego 92 % to odpowiedzi bardzo dobrze, a 8 % odpowiedzi „dobrze”.
- Jak ocenia Pan/Pani kulturę osobistą i uprzejmość pracownika? Udział wzięło 506 ankietowanych, z czego 91 % odpowiedziało bardzo dobrze, z kolei 9 % oceniło dobrze.

Należy jednak zauważyć, co już wspomniano, że badania te zostały przeprowadzone, po licznych ograniczeniach i powolnym uwalnianiu od nich JST, w związku z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2. Działalność interesantów była zatem zorientowana na zupełnie inne potrzeby i oczekiwania.

Ocena dostępności kanalizacji wodociągowej

Ocena dostępności kanalizacyjnej i wodociągowej w Przasnyszu, w kontekście działań i zamierzeń strategicznych Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. z siedzibą w Przasnyszu (605 odpowiedzi).

Wykres 25 Dostępność kanalizacji wodociągowej

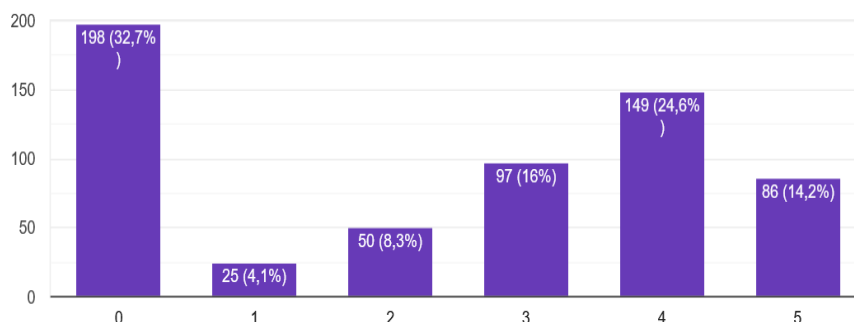


Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Ocena jakości życia w Przasnyszu” przeprowadzonego wśród mieszkańców Przasnysza

Ocena dostępności i jakości kształcenia w żłobku i przedszkolach

Ocena dostępności i jakości kształcenia w żłobku i przedszkolach, w kontekście działań i zamierzeń strategicznych kierownictwa żłobka i przedszkoli (605 odpowiedzi).

Wykres 26 Jakość kształcenia w żłobku i przedszkolach

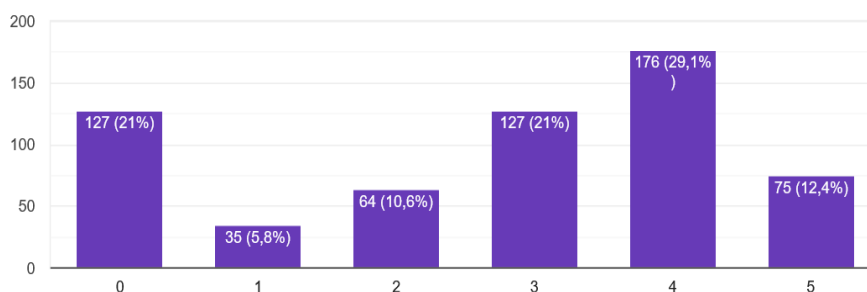


Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Ocena jakości życia w Przasnyszu” przeprowadzonego wśród mieszkańców Przasnysza

Ocena poziomu kształcenia w szkołach

Ocena poziomu kształcenia w szkołach podstawowych, w kontekście zarządzania strategicznego kierownictwa szkół podstawowych (605 odpowiedzi).

Wykres 27 Poziom kształcenia w szkołach.

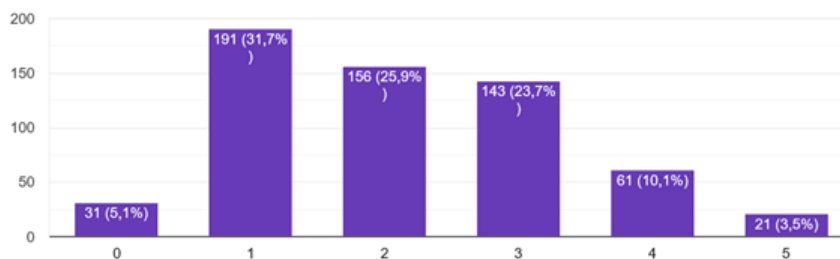


Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Ocena jakości życia w Przasnyszu” przeprowadzonego wśród mieszkańców Przasnysza

Ocena oferty kulturalnej

Ocena oferty kulturalnej w Przasnyszu, w kontekście zarządzania strategicznego i planowania w tej jednostce (605 odpowiedzi).

Wykres 28 Ocena oferty Miejskiego domu Kultury.



Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Ocena jakości życia w Przasnyszu” przeprowadzonego wśród mieszkańców Przasnysza

Ocena oferty sportowej

Wykres 29 Ocena oferty sportowej



Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Ocena jakości życia w Przasnyszu” przeprowadzonego wśród mieszkańców Przasnysza

Podsumowanie:

Mieszkańcy Przasnysza najgorzej oceniają ofertę kulturalną Miejskiego Domu Kultury, a także Ośrodka Sportu i Rekreacji w Przasnyszu. Konieczna jest zmiana strategii tych jednostek, a także zmiana procesu planowania i zarządzania strategicznego. Samoocena na podstawie arkusza diagnostycznego, nie koniecznie odpowiada ocenie usług świadczonych przez te jednostki wyrażonej przez mieszkańców. Stąd też zasadnym jest opracowanie przez te jednostki planu rozwoju/wizji, a także procedur zarządzania.

Funkcjonowanie miasta, a epidemia

Trzeba mieć na względzie to, że w marcu 2020 r. ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii. W tym czasie Urząd jak również jednostki organizacyjne miasta w początkowym etapie znacząco ograniczyły dostępność usług, wynikało to z zarządzeń i rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów. Przegląd statutu i przepisów wewnętrznych, ale także same ustawodawstwo wskazywały, że żadna z instytucji publicznych nie była przygotowana na taką skalę koniecznych i szybkich zmian. Co istotne, nawet system zarządzania kryzysowego, nie przewidywał takich okoliczności.

Miasto musiało zatem niezwłocznie zaadaptować się do istniejących okoliczności. Opracowano zarządzenie ograniczające wstęp interesantów do Urzędu Miasta, w szkołach organizowano naukę zdalną, a także ograniczano podstawowe usługi, za wyjątkiem usług strategicznych. W ramach programu rządowego zakupiono komputery do nauki zdalnej, co również pokazywało skalę problemu braku komputerów przez dzieci.

Funkcjonowanie Urzędu Miasta zostało całkowicie przemodelowane. Zamontowano szyby pleksi, ograniczono ilościowo wstęp osób do budynku, wprowadzono pomiar temperatury i obowiązek dezynfekcji rąk przed wejściem. Zakupiono automatyczne urządzenia do dezynfekcji, zamontowano na każdym piętrze dozowniki z płynem do dezynfekcji, a także wyposażono w takie pracowników. Dokumenty, wnioski, korespondencja przychodząca składana jest do specjalnego pojemnika zlokalizowanego na parterze budynku, aby ułatwić mieszkańcom składanie pism. W aspekcie formalnym, opracowano dodatkowe zarządzenia, procedury, opisy, dokonano dodatkowych wydatków, aby w sposób właściwy przystosować JST do realiów związanych z epidemią.

Z rozmów z pracownikami BOI (Biuro Obsługi Interesanta) wynika, że w okresie epidemii zauważalny był spadek pism w tradycyjnej formie o około 10 % (marzec – maj – dane z ewidencji wpływów dokumentów). Aktualnie sytuacja ulega normalizacji. Niezależnie od tego, epidemia stanowi przyczynek do wzmożonych działań samorządu na przyszłość w kontekście adaptacji do sytuacji podobnych bądź różnych, a wymagających podjęcia działań przystosowawczych.

Szacuje się też, że rok 2021 r. będzie rokiem rekordowej liczby programów naprawczych wdrażanych w samorządach. Problemem będą nadal wpływy z podatków zdecydowanie niższe niż zakładano w wieloletnich prognozach finansowych. Będzie się to wiązało z niższym poziomem aktywizacji zawodowej – problemem będzie szczególnie bezrobocie utrzymujące się w konkretnych branżach, najmocniej dotkniętych kryzysem⁴⁷. Na sytuację samorządów wpływ będą miały wydatki, minimalne wynagrodzenie za pracę, wysoka inflacja. Problem ten wskazuje się jedynie sygnalizacyjnie, ale w kontekście istotnego wpływu na świadczone przez miasto usługi. O rozwiązaniach finansowych więcej w części zarządzanie finansami w niniejszym PRI).

Decyzje administracyjne

Zakres i rozmiar świadczonych usług, a także ich jakość wynika z wydawanych przez poszczególne komórki organizacyjne decyzji administracyjnych, a także ich dalsza ścieżka administracyjna. Wydziały i komórki organizacyjne, nie prowadzą statystyk liczby wydawanych decyzji i dalszego ich losu, informacje te uzyskano w toku opracowania PRI, **niemniej zasadnym byłoby, aby komórki organizacyjne na koniec roku opracowywały takie dane celem dalszej analizy.**

Geodezja, Gospodarka Nieruchomościami i Planowanie Przestrzenne

Jeżeli chodzi o „decyzje o warunkach zabudowy”, to w 2017 r. wydano 33 decyzje, nie wniesiono żadnych odwołań. W 2018 r. wydano 48 decyzji, z czego wniesiono 3 odwołania (2 utrzymane w mocy, 1 postępowanie odwoławcze umorzono). W 2019 r. wydano 44 decyzje, z czego wniesiono 1 odwołanie, które zostało utrzymane w mocy. Jeżeli chodzi o decyzje „o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego” w 2017 r. wydano 16 decyzji, 2018 r. wydano 14 decyzji, w 2019 r. wydano 26 decyzji, z czego wpłynęło 1 odwołanie, SKO przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia, inwestor wycofał ostatecznie odwołanie. W przypadku decyzji zatwierdzających podział: w 2017 r. wydano 19 decyzji, 2018 r. wydano 11 decyzji, w 2019 r. wydano 17 decyzji. W przypadku opłaty adiacenkiej, w 2017 r. wydano 1 decyzję, w 2018 r. wydano 1 decyzję. W przypadku decyzji o ustaleniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu – 1 decyzja (SKO utrzymało w mocy, WSA uchylił do ponownego rozpatrzenia).

Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska

Jeżeli chodzi o decyzje w ramach postępowań środowiskowych, to w 2017 r. wydano 2 decyzje, w 2018 r. wydano 2 decyzje, w 2019 r. wydano 5 decyzji, w 2020 r. wydano 3 decyzje (umarzające). Odwołań nie wniesiono. Jeżeli chodzi o decyzje o zwrot podatku akcyzowego, to w 2017 r. wydano 125 decyzji, w 2018 r. wydano 122 decyzje, w 2019 r. wydano 142 decyzje, w 2020 r. wydano 135 decyzji, jeżeli chodzi o decyzje zezwalające na sprzedaż alkoholu, w 2017 r. wydano 33 decyzje, w 2018 r. wydano 30 decyzji, w 2019 r. wydano 73 decyzje, w 2020 r. dotychczas 9 decyzji. Jeżeli chodzi o decyzje zezwalające na usunięcie drzew, to w 2017 r. wydano 21 decyzji, w 2018 r. wydano 19 decyzji, w 2020 r. wydano 12 decyzji. Nie wniesiono odwołań.

⁴⁷ M. Gołaszewski, Wpływ kryzysu COVID-19 na finanse JST, MUNICIPIUM.

Wydział Inwestycji Miejskich i Rozwoju

W okresie od 2018 r. do 2020 r. wydano łącznie 975 decyzji. Jeżeli chodzi o decyzje lokalizacji urządzeń w pasie drogowym, w 2018 r. wydano 63 decyzje, 2019 r. wydano 84 decyzje, w 2020 r. wydano 93 decyzje. W przedmiocie umieszczenia urządzenia, w 2018 r. wydano 92 decyzje, w 2019 r. wydano 76 decyzji, 2020 r. wydano 56 decyzji. W sprawie lokalizacji zjazdu, w 2018 r. wydano 33 decyzje, w 2019 r. wydano 32 decyzje, w 2020 r. wydano 13 decyzji. W przedmiocie robót prowadzonych w pasie drogowym, w 2018 r. wydano 78 decyzji, w 2019 r. wydano 80 decyzji, w 2020 r. wydano 86 decyzji. I wreszcie decyzje odnoszące się do reklam w pasie drogowym, w 2018 r. wydano 38 decyzji, w 2019 r. wydano 30 decyzji, w 2020 r. wydano 21 decyzji. Jedno odwołanie wpłynęło w 2020 r., SKO utrzymało decyzję w mocy.

Referat Podatków i Opłat Lokalnych

2018 r. wpłynęło 1 odwołanie od decyzji dot. podatku od nieruchomości, Samorządowe Kolegium Odwoławcze, utrzymało tę decyzję w mocy. W 2019 r. wpłynęło 1 odwołanie dot. podatku ustanowionego w formie łącznego zobowiązania pieniężnego, decyzja została utrzymana w mocy, a także odwołanie w przedmiocie podatku od środków transportowych, decyzja została utrzymana w mocy. W 2020 r. wpłynęły 2 odwołania, sprawy przekazano do SKO.

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej

Z danych uzyskanych z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej wynika, że jednostka ta wydaje najwięcej decyzji:

1. Pomoc społeczna

Liczba wydanych decyzji:

2018 r. – 1336

2019 r. – 1537

Odwołania 2018 rok

Odwołania do SKO - 4 decyzje

w tym:

- utrzymane w mocy przez SKO – 2 decyzje
- uchylone przez SKO i przekazane do ponownego rozpatrzenia – 1 decyzja
- utrzymana w mocy przez SKO, uchylona przez WSA, następnie utrzymana w mocy przez NSA – 1 decyzja

Odwołania 2019 rok

Odwołania do SKO – 2 decyzje

w tym: - utrzymane w mocy przez SKO - 2 decyzje

2. Świadczenia rodzinne

2018 rok

Ogółem wydane decyzje - 2186

Liczba odwołań – 2 Utrzymane w mocy przez SKO – 2 1 decyzja zaskarżona do WSA, uchylone decyzje MOPS i SKO. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy MOPS wydał decyzję przyznającą świadczenie pielęgnacyjne.

2019 rok

Ogółem wydane decyzje - 1452

Liczba odwołań - 8

Utrzymane w mocy - 4 w tym 3 decyzje zaskarżone do WSA

Uchylone decyzje MOPS i rozstrzygnięte przez SKO. Kolegium przyznało świadczenie pielęgnacyjne – 3 Uchylone decyzje do ponownego rozpatrzenia – 1. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy MOPS wydał decyzję odmawiającą przyznania świadczenia

3. Fundusz alimentacyjny

2018 r.

Wydane decyzje

1. Wydane decyzje - 258
2. Odwołania do SKO przekazane do ponownego rozpatrzenia 1

2019 r.

Wydane decyzje

1. Wydane decyzje - 231
2. Odwołania do SKO utrzymane w mocy - 2
3. Odwołania przesłane przez SKO do ponownego rozpatrzenia - po ponownym wydaniu decyzji, SKO utrzymało w mocy decyzję MOPS.

4. Świadczenia wychowawcze 500+ i wyprawka szkolna 300+

2018 r.

1. Liczba wydanych decyzji i informacji 500+ –1 633
2. Liczba wydanych decyzji i informacji 300+ - 1 482
3. Ilość odwołań do SKO – 2 utrzymane w mocy

2019 r.

1. Liczba wydanych decyzji i informacji 500 + - 2 331
2. Liczba wydanych decyzji i informacji 300+ - 1 540
3. Ilość odwołań do SKO – 3 utrzymane w mocy

Z analizy losów decyzji, wynika, że ich poziom merytoryczny jest wysoki, a decyzje są utrzymywane przez organy II instancji. Do Urzędu Miasta w latach 2018 – 2020 r. nie wpłynęły żadne ponaglenia ani skargi na przewlekłość postępowania. Decyzje wydawane są terminowo, a tam, gdzie nie jest to możliwe, strony zawiadamiane są o przedłużeniu terminu rozstrzygnięcia sprawy, z uwagi na zawiły charakter lub skomplikowany stan-faktyczny, wymagający dodatkowych wyjaśnień.

W 2019 r. Burmistrz Przasnysza w ramach swojej działalności wydał 155 Zarządzeń, 8 upoważnień i 4 pełnomocnictwa. Przyjął 111 interesantów (o 11 więcej niż w roku 2018).

Z badań wynika, że akty prawa miejscowego i zarządzenia ustalające sposób świadczenia usług administracyjnych/komunalnych nie podlegają systematycznym przeglądom, pod kątem ich skuteczności i efektywności. Siłą rzeczy zatem, wnioski z tych przeglądów nie stanowią podstawy do ich doskonalenia (źródło: arkusz diagnostyczny). Przeglądy mają charakter bardzo sporadyczny i dotyczą wyłącznie jednostkowych aktów prawnych, które w związku ze zmieniającymi się przepisami powszechnie obowiązującymi wymagają zmiany. Cykliczny przegląd dokumentów, zdecydowanie wpłynie na ich jakość, podniesie kompetencje osobowe jak i instytucjonalne.

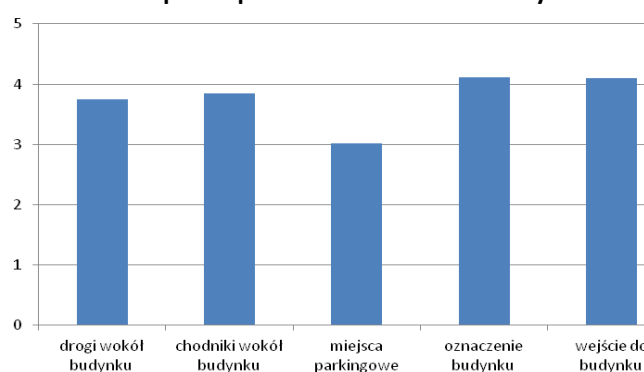
Powyższe wynika z tego, że w Urzędzie Miasta nie ma opracowanego m.in. systemu nadzoru nad dokumentami, który będzie zawierał chociażby obowiązek tworzenia tekstów ujednoczonych dla wszystkich regulacji (w tym zarządzeń) oraz ich udostępniania interesariuszom. Zdarza się, że akty prawa miejscowego (przeważnie), zmieniane są częściowo, skutkuje to tym, że zapoznanie się z ostateczną wersją aktu wymaga dużego wysiłku dla interesariuszy. Często stosuje się błędną praktykę uchylania całych aktów celem wprowadzenia jednostkowych zmian. Wynika to z ostrożności prawnej, aczkolwiek taka praktyka budzi wątpliwości. Zasadnym jest opracowanie systemu nadzoru nad dokumentami prawotwórczymi.

Przasnysz dotychczas nie zbierał i nie wykorzystywał opinii interesariuszy do samooceny i doskonalenia sposobu świadczenia usług publicznych, w zakresie szeroko rozumianej dostępności.

Co pewien czas są przeprowadzane ankiety, jednak ich wyniki raczej nie miały bezpośredniego przełożenia na funkcjonowanie urzędu.

Dlatego też, Miasto w dniach 17.08.2020 r. do 7.09.2020 r. po raz pierwszy przeprowadziło ankietę dotyczącą dostępności usług pn. „Dostępny Przasnysz”. W badaniu wzięli udział: podopieczni Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Przasnyszu, członkowie Rady Seniorów Miasta Przasnysz, Koła Polskiego Związku Niewidomych, osoby starsze i z niepełnosprawnościami mieszkające w Przasnyszu, a biorące udział w konsultacjach w sprawie przedsięwzięć do Programu Rozwoju Lokalnego. W badaniu wzięło udział 54 mieszkańek i mieszkańców Przasnysza, co daje 0,32% populacji. Badania takie winny być przeprowadzane raz na dwa lata, samorząd powinien opracować system zbierania i opracowywania opinii interesariuszy, także w kontekście dostępności. W ankiecie zadano pytanie; „ Jak Pan/Pani ocenia otoczenia budynku urzędu pod względem dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych?

Wykres 30 Jak Pan/Pani ocenia otoczenia budynku urzędu pod względem dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych?



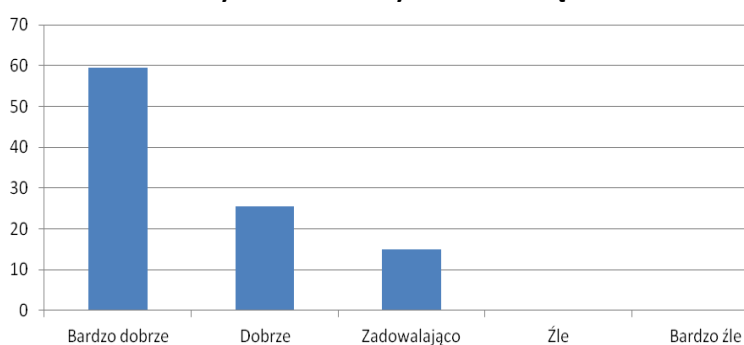
Źródło: Wyniki badania ankietowego „Dostępny Przasnysz”.

Na pytanie „co Pani/Pana zdaniem należałoby zmienić, aby poprawić dostępność otoczenia urzędu dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych? Wskazano:

- Zwiększenie ilości miejsc parkingowych z przeznaczeniem dla osób niepełnosprawnych,
- Potrzebę montażu ławek wokół budynku,
- Potrzebę montażu blatu w Urzędzie Stanu Cywilnego, dostosowanego do osób z niepełnosprawnościami,
- Pełnomocnik zajmujący się osobami niepełnosprawnymi,
- Problem z dojściem do budynku – za wąskie chodniki,
- Potrzeba lepszego oznakowania pokoi.

Poniżej wyniki badań, jak mieszkańcy oceniają godziny otwarcia Urzędu.

Wykres 31 Godziny otwarcia Urzędu.



Źródło: Wyniki badania ankietowego „Dostępny Przasnysz”.

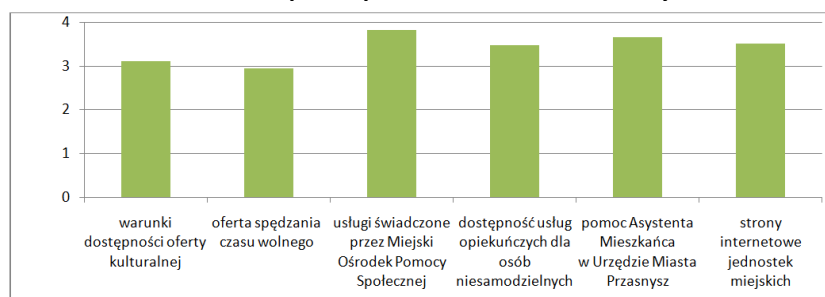
W dalszej części, rozszerzono ten temat, w tym miejscu zasygnalizowano problem, a także konieczność systemowego zbierania takich opinii, co z pewnością podniesie dostępność i jakość usług JST.

Włączanie interesariuszy w proces tworzenia aktów prawa miejscowego i zarządzeń ustalających sposób świadczenia usług administracyjnych, komunalnych, społecznych jest niewystarczająca. To istotne zagadnienie, mające znaczący wpływ na pracę samorządu. Przeważnie jednak akty prawa miejscowego i zarządzeń ustalających sposób świadczenia usług administracyjnych nie są konsultowane i współtworzone z interesariuszami. Przeważnie projektodawcą tych aktów (w 99 %) jest Burmistrz, a dany akt opracowują komórki merytoryczne. Działanie miasta w zakresie podnoszonych uwag przez interesariuszy przeważnie ma charakter ex post, co oznacza, że dopiero po wejściu w życie danego aktu, zgłaszane są uwagi, które niekiedy skutkują zmianą tego aktu. Ostatecznie wpływa to na postrzeganie samorządu jako podmiotu profesjonalnego bądź nie. Przykładem takim były konsultacje z przedstawicielami osób handlujących na targowisku, konsultacje odbywały się już po wejściu w życie ograniczeń w sprzedaży.

System ustalania celów i ich monitorowania, nie obejmuje wszystkich usług publicznych świadczonych przez JST. Co prawda, w projektach aktów prawnych związanych z usługami publicznymi określa się cel, ale trudno tam znaleźć mechanizmy monitoringu. Monitoring prowadzony jest doraźnie w razie bieżących potrzeb.

JST nie opracował systemowych standardów dostępności usług publicznych dla osób z ograniczoną mobilnością. Zarządzeniem Nr 8/2020 Burmistrza Przasnysza w sprawie likwidacji barier dla osób niepełnosprawnych w załatwianiu spraw urzędowych uruchomiono program „Mobilny Urzędnik”. Dotychczas z programu nikt nie skorzystał, wyniki ankiety „Dostępny Przasnysz”, wskazują na to, że mieszkańcy oceniają tą formę pomocy powyżej 3 w skali pięciopunktowej. Świadczy to, że usługa nie została w wystarczającym stopniu zakomunikowana i wypromowana w środowisku osób starszych i z niepełnosprawnościami.

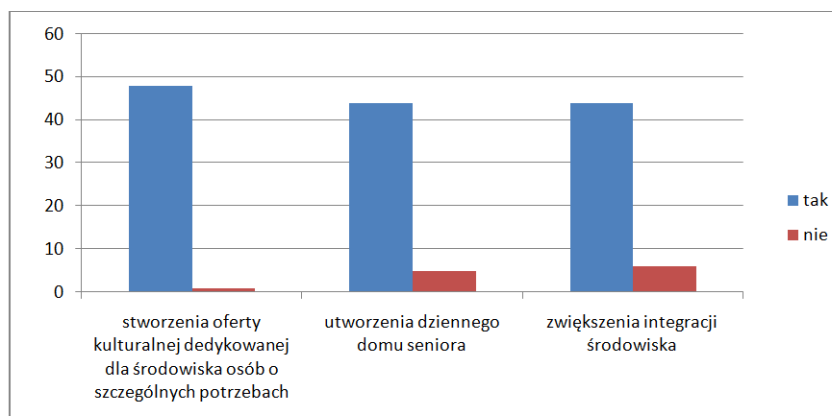
Wykres 32 Jak ocenia Pani/Pan następujące usługi pod względem dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych?



Źródło: Wyniki badania ankietowego „Dostępny Przasnysz”.

Dodatkowo wskazano na potrzebę umożliwienia osobom starszym i niepełnosprawnym dostępu do darmowego Internetu, konieczność zwiększenia ofert dla osób starszych, aby mogły spędzać czas wolny, więcej klubów seniora i domów dziennego pobytu dla starszych, zwiększenie dostępności strony internetowej, konieczność budowy nowych ścieżek rowerowych oraz do nordicwalking, potrzebę stworzenia oferty sportowej dla osób z niepełnosprawnościami, potrzebę stworzenia miejsc, gdzie osoby starsze mogłyby potańczyć oraz obejrzeć film, klubu z dyskoteką, potrzebę budowy basenu, potrzebę montażu świateł przy przejściach dla pieszych, potrzebę otwarcia szkoły ponadpodstawowej z oddziałami integracyjnymi, potrzebę stworzenia oferty spędzania czasu wolnego dla osób z niepełnosprawnościami.

Wykres 33 Potrzeba oferty spędzenia wolnego czasu
Czy dostrzega Pani/Pan potrzebę?



Źródło: Wyniki badania ankietowego „Dostępny Przasnysz”.

Ankieta wskazuje na duże potrzeby zmian w tym obszarze. Miasto powinno opracować zatem systemowy program likwidacji barier w mieście, przy udziale interesariuszy. Program ten winien dotyczyć stworzenia oferty kulturalnej dedykowanej dla środowiska o szczególnych potrzebach, zwiększenie integracji środowiska, zwiększenie dostępności strony internetowej, rozważenia miejsc budowy ścieżek pieszo – rowerowych (PRL), stworzenia oferty sportowej itd. Plan Rozwoju Instytucjonalnego powinien stanowić źródło i podstawę tych działań. Co więcej, wprowadzenie nowej usługi nie jest poprzedzone audytem dostępności przeprowadzonym z udziałem reprezentantów odbiorców usług. Odstąpienie od takiej formy kontroli usług należy ocenić negatywnie. Audyt dostępności jest niezbędnym czynnikiem podnoszącym jakość usług publicznych. Konieczne jest zatem ujęcie w tym systemie obowiązku korzystania z tzw. audytów dostępności, celem równania szans i likwidacji barier. Aspekt dostępności opisano szerzej w PRL.

Niemniej istotnym działaniem w sferze zewnętrznej, jest angażowanie się JST w zmiany przepisów prawa, w tym w zakresie doskonalenia procedur realizacji usług publicznych (np. poprzez aktywny udział w stowarzyszeniach jednostek samorządu, innych formach zrzeszania się lub współpracy).

Miasto angażuje się w ten proces sporadycznie. W ostatnim czasie Rada Miejska wystosowała uchwałę/apel do centralnych organów administracji publicznej celem zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zorganizowano nawet w Przasnyszu spotkanie z przedstawicielem Sejmu, w którym uczestniczyli wójtowie i burmistrzowie innych gmin, odbyto również wizytę roboczą w Ministerstwie Klimatu, i z Prezesem Wód Polskich w Przasnyszu. Zgłaszane są uwagi i propozycje przedstawicielom władzy uchwałodawczej, a także w najbardziej dotkliwych tematach dla Miasta, organ wykonawczy często korzysta z prawa wypowiedzi w mediach. Jeżeli chodzi o udział w stowarzyszeniach, to Przasnysz od 2020 r. jest członkiem Związku Miast Polskich, a także członkiem Regionalnych Inwestycji Terytorialnych (RIT – Mechanizm wprowadzony przez Samorząd Województwa Mazowieckiego). Podstawą realizacji RIT jest współpraca oparta na porozumieniu pomiędzy liderem subregionu – Miastem Ostrołęką – a innymi jednostkami samorządu terytorialnego układu przestrzenno-funkcjonalnego, charakteryzującego się wspólnymi uwarunkowaniami, potrzebami i kierunkami rozwoju. Miasto jest także członkiem LGD – Lokalna Grupa Działania Północne Mazowsze. Miasto winno dokonać przeglądu dotychczasowego uczestnictwa w różnego typu grupach wsparcia, celem weryfikacji możliwych źródeł finansowania.

Zespół

Uprawnienia i odpowiedzialność za realizację usług publicznych, w tym upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych co do zasady są delegowane do poziomu zapewniającego ich skuteczną (tj. pozbawioną błędów) i sprawną (tj. możliwie najkrótszym terminie) realizację. Należy jednak mieć na względzie wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli z listopada 2019 r., gdzie zwrócono uwagę na potrzebę doprecyzowania procedur dotyczących udzielania upoważnień, w Urzędzie Miasta występuje praktyka, że co do zasady takie upoważnienia otrzymują wyłącznie osoby na stanowiskach kierowniczych. Należy dokonać przeglądu rejestrów upoważnień, a także procedury ich wydawania. Wskazać jednak trzeba, że upoważnienie dotychczas nie było przedmiotem zarzutów w administracyjnym postępowaniu odwoławczym, dotychczas nie było uwag w tym zakresie.

Ciągłość świadczonych usług jest zapewniona poprzez system zastępstw. Należy jednak zaznaczyć, że zastępstwa wynikają z indywidualnych zakresów czynności i nie zostały opracowane systemowo. Pojawiają się problemy w sytuacji zastępstwa dwóch pracowników przez jednego, nie ma opracowanego systemu dodatkowego wynagradzania takiego pracownika, co może skutkować demotyacją.

Ocena okresowa pracowników odpowiedzialnych za realizację usług publicznych realizowana jest z uwzględnieniem kryteriów: etycznego postępowania oraz jakości obsługi klientów, jednak jak wskazywano wcześniej, system oceny okresowej pracowników powinien ulec zmianie. Pracownicy postulują o uproszczenie tego systemu, a także wprowadzenie narzędzi rzeczywistej oceny pracowników przez kierownictwo.

Nabór pracowników. W trakcie naboru pracowników dokonuje się weryfikacji kandydatów na stanowiska, na których świadczone są usługi publiczne, z uwzględnieniem cech osobowościowych istotnych dla jakości obsługi klientów. Ankietowani wskazali, że cechy osobowościowe są niezwykle istotne przy rekrutacji na takie stanowiska, wskazując przy tym, że ich zdaniem większe znaczenie ma wiedza i doświadczenie. Jedna z osób ankietowanych wskazała, że nie zawsze brane pod uwagę są te umiejętności, 1 osoba wskazała, że cechy takie są wskazywane w ogłoszeniach o naborach na wolne stanowiska urzędnicze. W wyniku przeglądu dokumentów o naborach nie ujawniono takich zapisów. Osoba odpowiedzialna za nabór korzysta ze sprawdzonych wzorców dokumentów, a zapisy odnoszące się do cech osobowościowych, to wyłącznie; wysoka kultura osobista i umiejętność pracy w zespole. Należy doprecyzować te standardy naboru, uzupełniając o dodatkowe umiejętności oczekiwane przez pracodawcę.

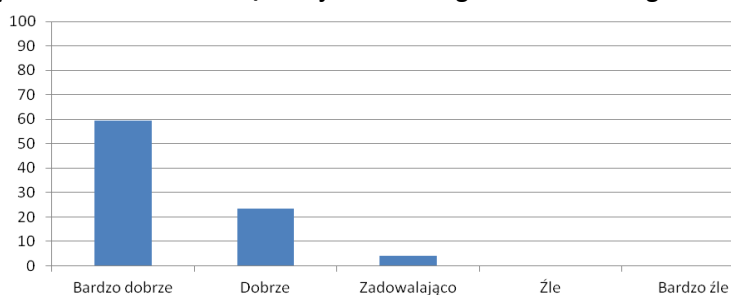
Biuro Obsługi Interesantów. W Urzędzie Miasta funkcjonuje biuro obsługi interesantów, które obsługuje w zakresie usług publicznych o charakterze masowym w JST. Pracownicy BOI zwracają uwagę na konieczność zmiany funkcjonowania BOI, poprzez dostosowanie mebli do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, zwiększenie przestrzeni dla pracowników, wyposażenie w odpowiednie oprogramowanie do elektronicznej obsługi dokumentów. Biuro Obsługi Interesanta pełni funkcję centrum informacji, można pobrać wnioski do złożenia w urzędzie i uzyskać informację, gdzie załatwić sprawę. BOI stanowi też punkt kancelaryjny urzędu, gdzie należy składać wszelkiego rodzaju pisma i wnioski. Niegdyś obok BOI zlokalizowane było telecentrum, a w nim trzy stanowiska komputerowe z dostępem do Internetu, w tym jedno wyposażone w osprzęt umożliwiający korzystanie z komputera osobom niepełnosprawnym. Ponadto Biuro nie ma widocznego oznaczenia np. w formie napisu na zewnętrznej stronie lady „BIURO OBSŁUGI INTERESANTÓW”. Pracownicy wskazują na konieczność montażu ekranu/ wyświetlacza z najważniejszymi informacjami dla interesantów.

Jedna z osób ankietowanych wskazała, że „marzy jej się takie Biuro Obsługi Interesantów jak w Nakle nad Notecią”. Tam funkcjonuje Biuro Obsługi Mieszkańców, które zapewnia kompleksową obsługę

mieszkańców w zakresie prowadzonych spraw w Urzędzie, rejestrację przychodzącej i wychodzącej korespondencji urzędowej, ewidencjonowanie i koordynowanie załatwiania skarg i wniosków, w tym prowadzenie rejestru skarg i wniosków, doręczanie korespondencji urzędowej. BOM w Nakle nad Notecią nadto prowadzi sprawy związane z działalnością gospodarczą, wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, prowadzenie ewidencji obiektów hotelarskich.

Dla porównania dokonano przeglądu kilku takich Biur. W Ciechanowie, oprócz udostępniania odpowiednich druków itd. a także udzielania kompleksowej informacji z zakresu funkcjonowania Urzędu i właściwości komórek organizacyjnych, udzielane są informacje o trybach i procedurach. W Urzędzie Miasta w Przasnyszu, funkcja BOI sprowadza się przede wszystkim do przyjmowania dokumentów i ich rejestracji, nie jest tak sprofesjonalizowana jak w niektórych miejscowościach. JST celem ułatwienia dostępności do swoich usług powinien przebudować, unowocześnić i sprofesjonalizować Biuro Obsługi Interesantów. Należy zasymalizować, że wcześniej publikowane w PRI wyniki ankiet wskazują na zadowolenie klientów z BOI.

Wykres 34 Jak ocenia Pan/Pani jakość obsługi w Biurze Obsługi Interesanta?



Źródło: Ankieta Kliencka.

Istotnym i widocznym problemem jest brak jednolitego opracowanego wzoru decyzji administracyjnych w zakresie podstaw prawnych, a także w zakresie komparcji i sentencji takich decyzji. Ponadto decyzje różnią się od siebie pouczeniami, niektóre z nich mają obszerne pouczenia, niektóre mniej. Część pracowników nie stosuje obowiązków informacyjnych wynikających z RODO, co w przypadku ujednoczenia procedur około administracyjnych nie miałoby miejsca. Należy zatem ujednoczyć procedury około administracyjne. Różne decyzje, napisane różną czcionką, o różnych komparcjach, sentencjach i pouczeniach, nie wyglądają profesjonalnie. Decyzja jako istotny akt prawa administracyjnego winien charakteryzować się szczególną starannością.

Kompetencje

Szkolenia stanowiskowe. Nowi pracownicy zatrudnieni na stanowiska, na których świadczone są usługi publiczne, nie przechodzą w ramach służby przygotowawczej szkolenia stanowiskowego, kompleksowo przygotowującego ich do samodzielnego świadczenia usług publicznych o pożądanym standardzie. Jak wynika z przeprowadzonej ankiety, pracownicy ci są wyłącznie „zapoznawani z pracą” w Urzędzie. Ma to jednak formę szkolenia. Nie jest szkolenie, o charakterze kompleksowym, przygotowującym pracowników do samodzielnego świadczenia usług publicznych, takie przygotowanie pracownicy zdobywają w ramach praktyki, przy wsparciu innych pracowników. Regulamin służby przygotowawczej został określony zarządzeniem Burmistrza Przasnysza Nr 5/2009.

Pracownicy odpowiedzialni za świadczenie usług publicznych nie uczestniczą w szkoleniach z tzw. kompetencji miękkich (np. obsługa klientów, asertywność, komunikacja, etyka, dostępność). Z przeprowadzonego badania ankietowego, ocena profesjonalizmu, uprzejmości i komunikacji wypadła bardzo dobrze. Niemniej badanie zostało przeprowadzone w okresie największego ograniczenia funkcjonowania Urzędu Miejskiego. Proces ten należy doskonalić, celem podniesienia jakości świadczonych usług. Pracownicy odpowiedzialni za świadczenie usług publicznych co do

zasady angażują się w projekty mające na celu doskonalenie sposobu realizacji usług, także w oparciu o doświadczenia innych samorządów, ale nie ma to charakteru systemowego i cyklicznego, a doraźny. Pracownicy angażują się w tzw. projekty benchmarkingowe, ale wyłącznie w obszarach strategicznych tj. odbiór odpadów komunalnych, czy planowanie przestrzenne.

Technologia

Jak wskazywano wcześniej, technologia nie jest najmocniejszą stroną funkcjonowania Miasta Przasnysz, także w kontekście dostępu do usług publicznych świadczonych przez JST. W Urzędzie nie funkcjonują wirtualne biura obsługi z wykazem usług, opisami usług (procedur), wzorami dokumentów urzędowych. Wskazywano już wcześniej, że opisy i wykazy usług nie są kompletne, a także aktualne. Ciekawe rozwiązanie zastosowała Gmina Szydłowo, wprowadzając internetowego konsultanta mieszkańca tzw. „ChatBota”. Jest to bardzo uproszczona forma komunikacji Urzędu z użytkownikami Internetu. Chat Bot byłby zaprogramowany do ramowych odpowiedzi w zasadniczych sprawach Urzędu Miasta. Pracownicy Biura Obsługi Interesantów, co jakiś czas weryfikowaliby zapytania, udzielając odpowiedzi na bardziej skomplikowane pytania. Taka forma kontaktu znacznie ułatwia dostęp do podstawowych informacji tj. opis usług, procedury, wzory wniosków, informacje kontaktowe, numery rachunków bankowych itd. W Szydłowie taki bot funkcjonuje jako komunikator wsparcia przedsiębiorców.

Warunki techniczne na stanowiskach pracy nie do końca umożliwiają elektroniczne procedowanie spraw, co najmniej na poziomie interakcyjnym. Tylko niektóre sprawy można zainicjować w wersji elektronicznej przez ePUAP, przez klientów, którzy posiadają odpowiedni dostęp. Samorząd nie posiada jednak takich warunków technicznych, aby wszystkie stanowiska miały dostęp do skrzynek ePUAP, czy chociażby dostęp do zwykłych skrzynek elektronicznych (np. pracownicy pracujący w systemie Rejestrów Państwowych, którzy nie posiadają takiego dostępu). Pracownicy nie wskazują przy tym na konieczność rozszerzenia tego obowiązku, gdyż jak wskazują kontrola nad wpływem pism do serwisu ePUAP jest lepiej skoordynowana, gdy odbiera ją jeden pracownik, następnie korespondencja ta jest dekretowana na właściwe komórki organizacyjne. Samorząd stwarza warunki do elektronicznego załatwiania spraw na poziomie transakcyjnym (tj. możliwość załatwienia sprawy od początku do końca), niemniej nie wszędzie jest to niestety możliwe.

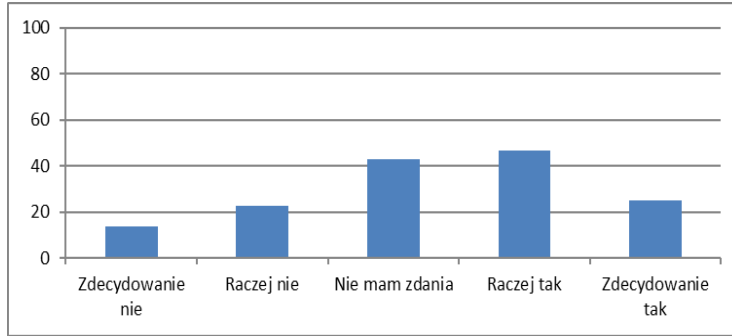
Opracowane zasady bezpieczeństwa informatycznego stanowią fundamentalne zasady ochrony danych i zasobów Miasta Przasnysz. Wyposażenie stanowisk pracy zapewnia niezakłóconą i efektywną obsługę obywateli i podmiotów oraz realizację procesów wewnętrznych, w tym z zachowaniem procedur ochrony danych (RODO) oraz adekwatnych reguł zabezpieczeń przed wzrastającymi cyberzagrożeniami. Samorząd dysponuje opracowaną polityką bezpieczeństwa i opracowanymi procedurami. Niemniej z informacji uzyskanej od informatyka wynika, że konieczne jest wzmocnienie techniczne i rozwiązania technologiczne.

Miasto dysponuje odpowiednim zabezpieczeniem w zakresie danych osobowych i zasad związanych ze stosowaniem ogólnego rozporządzenia tzw. RODO. Miasto ma także i w tym zakresie opracowane procedury. Ankietowani wskazali jednak na konieczność doskonalenia tego obszaru poprzez wymianę sprzętu komputerowego, a także wymianę sieci.

Na potrzeby związane z rozwojem instytucjonalnym Miasto przeprowadziło badanie ankietowe pn. „Analiza potrzeb mieszkańców w zakresie wdrażania rozwiązań technologicznych w Przasnyszu” w którym wzięło udział 160 mieszkańek i mieszkańców Przasnysza, co daje 0,94% populacji.

Poproszono mieszkańców, aby odpowiedzieli na pytanie, które z poniższych usług wpłynęłoby ich zdaniem na jakość świadczonych przez Urząd Miasta e-usług.

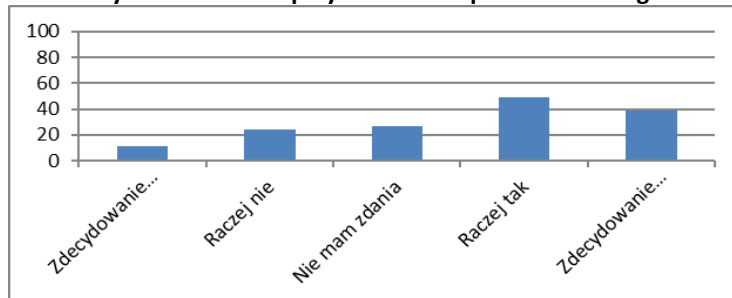
Wykres 35 Szkolenia z zakresu ePUAP w ocenie mieszkańców



Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Analiza potrzeb mieszkańców w zakresie wdrażania rozwiązań technologicznych w Przasnyszu”

Szkolenia z zakresu ePUAP, nie stanowią w ocenie mieszkańców istotnego i niezbędnego czynnika w zakresie rozwoju e-usług. Ponad 40 % ankietowanych uznała, że nie ma zdania w tym zakresie, 48 % odpowiedziało, że raczej tak, 23 % ankietowanych odpowiedziało, że zdecydowanie tak, 21 % odpowiedziało, że raczej nie, i 11 % odpowiedziało, że nie.

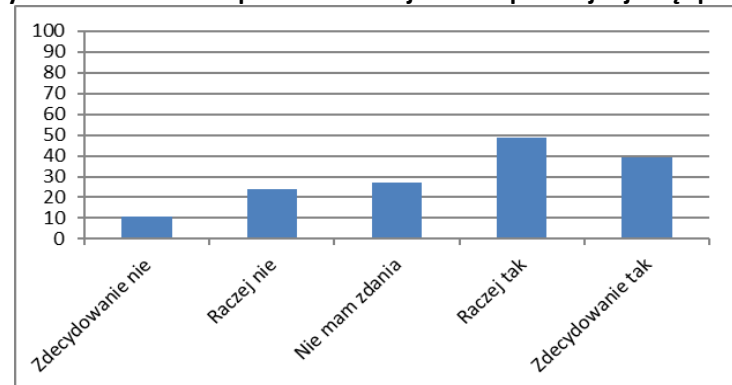
Wykres 36 Pomoc przy zakładaniu profilu zaufanego



Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Analiza potrzeb mieszkańców w zakresie wdrażania rozwiązań technologicznych w Przasnyszu”

Pomoc przy zakładaniu profilu zaufanego, 49 % oceniło, że jest to niezbędne przy rozwoju e-usług. Miasto nie stanowi jednostki certyfikowanej do zakładania, potwierdzania profilu zaufanego. Do założenia profilu niezbędne są odpowiednie narzędzia, pracownik Biura Obsługi Interesantów, mógłby nieść pomoc w tym zakresie.

Wykres 37 Możliwość sprawdzenia na jakim etapie znajduje się sprawa

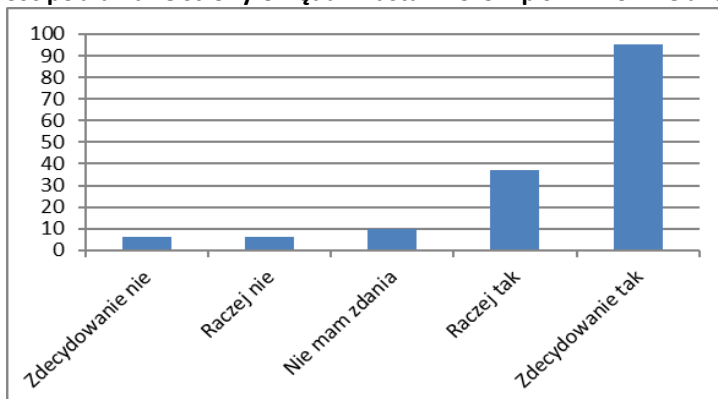


Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Analiza potrzeb mieszkańców w zakresie wdrażania rozwiązań technologicznych w Przasnyszu”

Możliwość weryfikacji na jakim etapie jest sprawa, jest jednym z zasadniczych obszarów wartych wsparcia, na co wskazywano już w treści. Uruchomienie aplikacji z indywidualnym kontem mieszkańca, w którym będzie mógł sprawdzić stan swojej sprawy, informacje o zobowiązaniach

względem miasta, a także móc dokonać zgłoszenia interwencyjnego, jest innowacyjnym rozwiązaniem, które pozwoli ulepszyć świadczenie usług przez JST.

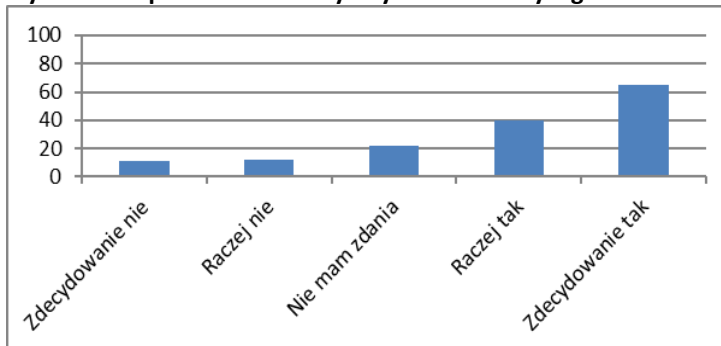
Wykres 38 Możliwość pobrania ze strony Urzędu Miasta wzorów pism w formie aktywnych formularzy



Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Analiza potrzeb mieszkańców w zakresie wdrażania rozwiązań technologicznych w Przasnyszu”

Zdecydowana większość uznała, że wprowadzenie aktywnych formularzy na stronie internetowej miasta jest konieczne. Dla ułatwienia świadczenia usług, Miasto powinno wprowadzić taką opcję dla mieszkańców.

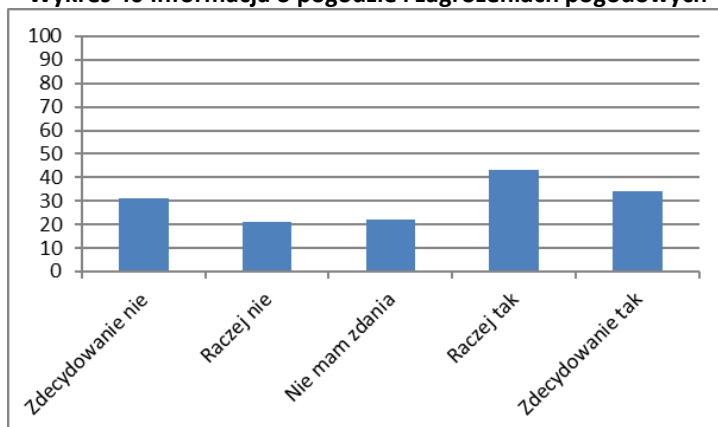
Wykres 39 Wprowadzenie aktywnych formularzy wg mieszkańców



Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Analiza potrzeb mieszkańców w zakresie wdrażania rozwiązań technologicznych w Przasnyszu”

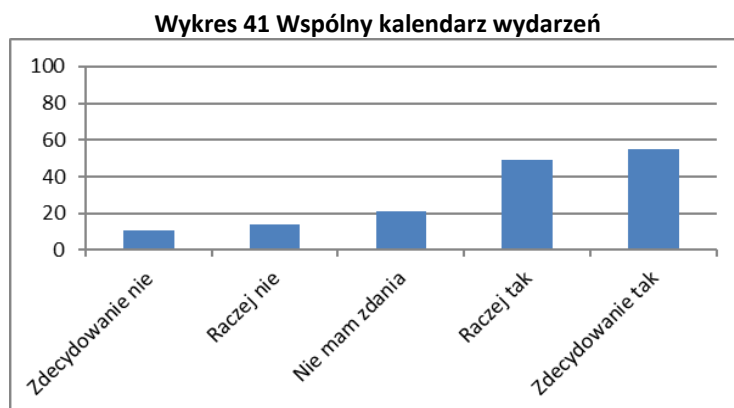
O możliwym innowacyjnym zastosowaniu Chat Bota pisano wyżej. 62 % ankietowanych uznała, że takie wsparcie zdecydowanie polepszy jakość usług.

Wykres 40 Informacja o pogodzie i zagrożeniach pogodowych



Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Analiza potrzeb mieszkańców w zakresie wdrażania rozwiązań technologicznych w Przasnyszu”

Informacja o pogodzie i zagrożeniach pogodowych nie stanowi rozwiązania, które ulepszyłoby jakość świadczonych przez Miasto usług. Dodając głosy „zdecydowanie nie”, „raczej nie” i „nie mam zdania” wynika, że mieszkańcy nie uważają takiego działania za istotne.



Źródło: Wyniki internetowego badania ankietowego „Analiza potrzeb mieszkańców w zakresie wdrażania rozwiązań technologicznych w Przasnyszu”

Wspólny i interaktywny kalendarz wydarzeń w mieście skoordynowany z samorządem powiatowym, jest trafionym pomysłem. Ponad połowa ankietowanych uznała, że jest on warty zastosowania. W powiązaniu z przedsięwzięciami ujętymi w PRL jest to bardzo zasadne.

Dodatkowo ankietowani udzielili odpowiedzi w pytaniach otwartych, czego oczekiwaliby celem podniesienia jakości świadczonych usług, wymieniono:

- potrzebę rzetelnej kontroli zapisów z kamer monitoringu miejskiego oraz szybkiej współpracy z policją, wykorzystanie monitoringu miejskiego do nadzoru nad rowerzystami,
- potrzebę rozbudowy sieci światłowodu,
- potrzebę budowy sygnalizacji świetlnej przy newralgicznych skrzyżowaniach,
- potrzebę zwiększenia liczby miejsc parkingowych,
- potrzebę lepszego informowania o wydarzeniach w mieście,
- stworzenie banku ofert pracy,
- potrzebę bezpośrednich spotkań z Burmistrzem Przasnysza,
- potrzebę użycia programu anydesk w sytuacjach wymagających większej pomocy w kontaktach z urzędem
- potrzebę stworzenia interaktywnej kolejki do urzędu,
- aplikacja z mapką Przasnysza, gdzie zaznaczane byłyby na bieżąco: remont ronda, ulicy, objazdy, nowy sklep czy restauracja, wydarzenie,
- oświetlenie przejść dla pieszych poziomymi diodami w jezdni
- postawienie "elektronicznych" przystanków ze stroną UM.

Proponowane rozwiązanie są bardzo ciekawe i warte wprowadzenia jak np. aplikacja z mapką Przasnysza, gdzie zaznaczane byłyby na bieżąco: remont, parking, objazdy, nowy sklep czy restauracja, a także wydarzenie. Aplikacja dostępna byłaby na smartphonie. Niezbędny byłby też zakup profesjonalnego „infomatu” (do budynku Urzędu Miasta, Biblioteki, Muzeum), który pozwoli na elektroniczne i dotykowe ankietowanie klientów Urzędu Miasta, a także tych jednostek, celem badania i poprawy jakości usług, a także zawierał podstawowe informacje o Urzędzie, rozkładzie pokoi itd. Ponadto w przypadku Biblioteki pozwoli na przegląd elektroniczny zasobów, a w przypadku Muzeum, będzie zawierał informacje o wystawach i zasobach Muzeum. „Infomat” informowałby także o jakości powietrza w mieście (skoordynowany z czujnikami powietrza Airly), zawierałby informacje o aktualnej pogodzie, a także informacje o sesjach, komisjach i wydarzeniach.

Podsumowanie:

Jak wynika z przeprowadzonej diagnozy i szczegółowej analizy funkcjonowania Miasta Przasnysz w obszarze jakości i dostępność usług publicznych, główne zdiagnozowane problemy dotyczą:

- Słabo ocenianej przez mieszkańców oferty kulturalnej miasta,
- Dostępności i cen mieszkań,
- Nieprofesjonalnego wizerunku JST w Internecie,
- Braku nadzoru nad jakością wychodzących dokumentów,
- Braku programu zagospodarowania zasobem nieruchomości,
- Nieaktualne i nie wszystkie opisy karty świadczonej przez JST usług publicznych,
- Niewystarczająca sieć internetowa i elektryczna w Urzędzie Miasta w Przasnyszu, co uniemożliwia świadczenie e-usług,
- Braku audytów dostępności i oferty sportowej dla osób z niepełnosprawnościami,
- Braku ankietowania mieszkańców w zakresie oceny świadczonych usług,
- Braku uproszczonej formy kontaktu mieszkańców z JST.

Przewidziane działania

Działania wymagające nakładów finansowych

- Opracowanie aplikacji „IKM” Indywidualne Konto Mieszkańca, gdzie każdy mieszkaniec, po założeniu konta i zalogowaniu się będzie mógł sprawdzić stan i postęp wszystkich swoich spraw kierowanych do Urzędu Miasta, przeglądać czynności JST wykonane w jego sprawie, sprawdzić swoje zadłużenie względem JST, zgłaszać interwencje, przeglądać aktualne informacje z Miasta.
- Zakup „Infomatów” do budynków użyteczności publicznej. Infomaty pozwolą w sposób zautomatyzowany przeprowadzać badanie jakości świadczonych usług, a dodatkowo będą informować o istotnych wydarzeniach w mieście, zawierać informację o pogodzie, stanie i jakości powietrza w Przasnyszu, a także możliwość składania swoich uwag odnośnie funkcjonowania danej jednostki.
- Przebudowa Biura Obsługi Interesantów poprzez dostosowanie mebli dla osób z niepełnosprawnościami, wyposażenie w sprzęt teleinformatyczny, monitor informacyjny.
- Wprowadzenie „ChatBota” – Wirtualna obsługa interesantów. Stworzenie systemu informatycznego pozwalającego na szybki i bezpośredni kontakt z daną komórką organizacyjną Urzędu Miasta. Będzie to wsparcie w załatwianiu spraw publicznych, przede wszystkim dla osób z niepełnosprawnościami.
- Przeprowadzenie szkolenia z zakresu obsługi interesantów, asertywności, zasad savoir vivre instytucji publicznych.
- Montaż blatu w Urzędzie Stanu Cywilnego, przystosowanego dla osób z niepełnosprawnościami.

Działania niewymagające nakładów finansowych

- Systematyczny przegląd aktów prawa miejscowego i zarządzeń, pod kątem ich skuteczności i efektywności.
- Opracowanie systemu nadzoru nad dokumentami, poprzez zasady ich ujednolicania, wypracowanie standardów jakości decyzji administracyjnych, projektów pism wychodzących.
- Cykliczne ankietowanie mieszkańców w zakresie dostępności usług publicznych.
- Montaż ławeczek wokół Urzędu Miasta dla osób starszych.
- Powołanie pełnomocnika ds. osób z niepełnosprawnościami.

- Lepsze oznakowanie pokoi, tablica informacyjna z numerami pokoju na parterze budynku Urzędu Miasta.
- Włączenie interesariuszy w proces tworzenia prawa.
- Opracowanie systemu nadzoru i monitorowania wszystkich usług publicznych.
- Opracowanie standardów dostępności usług publicznych dla osób z niepełnosprawnościami.
- Zwiększenie dostępności strony internetowej Urzędu Miasta, opublikowanie aktualnych i uzupełnienie brakujących opisów kart usług, opublikowanie aktualnych i dopracowanych wzorów formularzy/wniosków.
- Opracowanie przez OSiR oferty sportowej dla osób z niepełnosprawnościami.
- Opracowanie audytów dostępności, a także wprowadzenie systemowego programu likwidacji barier w JST.
- Przegląd upoważnień do wydawania decyzji w kontekście ich kompletności i zgodności z przepisami prawa.
- Opracowanie wspólnego kalendarza wydarzeń ze Starostwem Powiatowym w Przasnyszu.

Przejrzystość, aktywność społeczna i partnerstwo

Wprowadzenie

Przejrzystość, partnerstwo i aktywność społeczna, to istotne obszary funkcjonowania miasta, które w kontekście rozwoju instytucjonalnego mają charakter istotny i służą poprawie jakości świadczonych przez samorząd usług. Zwiększenie tychże aspektów, stanowi podstawę do budowania profesjonalizmu, jawności życia publicznego, postaw obywatelskich i lokalnego patriotyzmu. Zaangażowanie społeczne, ma także niebagatelne znaczenie z tego też względu, że zmniejsza ryzyko błędnych decyzji.

W definicję „przejrzystości” wpisuje się jawność życia publicznego. Zasada jawności jest zasadą demokratycznego państwa, mającą zagwarantować przejrzystość działania administracji publicznej. W państwach członkowskich zasada ta ma wieloletni staż i jest respektowana (por. T. Górzyńska, Dostęp do informacji publicznej w Europie – rozwój czy stagnacja?, w: Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005, s. 102).

Zasada jawności ma być na szczeblu samorządowym niejako gwarancją, że działania administracji będą dokonywane przy udziale i kontroli społeczeństwa. Jawność jest więc próbą zniwelowania arbitralności, dyskrecjonalności administracji (por. E. Koniuszewska, Środki ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym, Wolters Kluwer Warszawa 2009, s. 125). Zasada jawności jest więc niezwykle istotnym elementem działalności organów władzy publicznej, przy czym to jawność działania organów jednostek samorządu terytorialnego jako najbliższa mieszkańcom jest kwestią najbardziej newralgiczną. Dlatego też powinna być uregulowana na tyle szeroko, a zarazem precyzyjnie, aby korzystanie z niej było realne i zaspokajało potrzeby mieszkańców w tym zakresie.

Partnerstwo z kolei ma wielopłaszczyznowy wymiar, bowiem może to być współpraca pomiędzy innymi jednostkami samorządowymi, ale również przedsiębiorcami i mieszkańcami. Wypracowane zasady partnerstwa i właściwie upowszechniane, mogą przynieść duże korzyści dla jednostek samorządowych.

Aktywność społeczna, to działalność wspólnoty samorządowej, jej zaangażowanie, realizacja szeroko rozumianych uprawnień obywatelskich. Miasto Przasnysz opracowało akty prawne służące aktywizacji społecznej i budowaniu partnerstw, niemniej aktywność zarówno mieszkańców jak i organizacji pozarządowych należy ocenić różnie. W Przasnyszu, swoistym katalizatorem organizacji pozarządowych jest zrzeszenie Federacja ROSA, która koordynuje ich pracę, wspiera w opracowywaniu różnego rodzaju wniosków, a także stara się aktywizować te środowiska.

W Przasnyszu funkcjonuje Młodzieżowa Rada Miejska, Rada Seniorów, Rada Działalności i Pożytku Publicznego, Rada Dziedzictwa Regionalnego. Aktywność społeczna w sferze działalności obywatelskiej, historycznej i kulturalnej jest zauważalna. Inaczej jest w obszarze partnerstwa publiczno – prywatnego, który to obszar w zasadzie w Przasnyszu nie występuje. Dotychczas Miasto nie przeprowadziło żadnej inwestycji tym trybie. W niniejszym rozdziale zbadano powyższe okoliczności, dokonano analizy przy użyciu arkuszy diagnostycznych, Monitora Rozwoju Lokalnego, kwestionariuszy diagnostycznych, narzędzia samooceny OECD, ankiety przeprowadzonej wśród mieszkańców, badań internetowych, indywidualnych jak i grupowych rozmów z pracownikami.

Przejrzystość

Samorząd, zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej oprócz informacji ogólnych, publikuje projekty aktów prawnych, akty prawne, w tym uchwały, zarządzenia, ogłoszenia o naborze na wolne stanowiska urzędnicze, oświadczenia, petycje, oświadczenia majątkowe.

Dodatkowo publikowane są informacje odnoszące się do budżetu, zatrudnienia, ogłoszenia, zamówienia publiczne powyżej 30.000 euro i poniżej 30.000 euro, zawiadomienia itd. Miasto w tym zakresie wyczerpuje przepisy ustawy. Dodatkowo informacje odnośnie funkcjonowania samorządu publikowane są:

- na stronie internetowej www.przasnysz.um.gov.pl,
- portalu społecznościowym Facebook/Przasnysz,
- tablicy ogłoszeń znajdującej się w Urzędzie Miasta, tablicach ogłoszeniowych urzędu na terenie miasta
- w odpowiedziach na zapytania dziennikarskie.

W tym ostatnim przypadku, formy kontaktu dziennikarskiego nie stanowią odrębnego i ponadstandardowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, aczkolwiek są one dodatkowo regulowane m.in. prawem prasowym. Takich zapytań jest najwięcej. Samorząd stara się odpowiadać na takie zapytania niezwłocznie, z pominięciem terminu 14 dniowego. Nie zawsze jest to jednak możliwe.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na istotną rolę lokalnej prasy w informowaniu społeczeństwa, stąd też Samorząd powinien w sposób szczególny opracowywać informacje i przekazywać mediom. Z rozmów z przedstawicielami mediów wynika, że portal społecznościowy Miasta Przasnysz niejako „wchodzi” w ich kompetencje, podkreślając przy tym, że to ich rolą jest informowanie o wydarzeniach. **W Urzędzie nie ma wypracowanych zasad tej współpracy, nie ma także określonych zasad udostępniania i opracowywania informacji dla mediów ani stanowiska rzecznika prasowego.** W praktyce wygląda to jednak tak, że wiadomość e-mail kierowana jest bezpośrednio do Burmistrza lub Zastępcy Burmistrza, ci następnie przekierowują wiadomość do merytorycznej komórki. Wówczas kontrola czasowa odpowiedzi spoczywa wyłącznie na tej komórce. Na tym tle powstają pewne nieporozumienia, bowiem media oczekują informacji szybkiej, z uwagi na pewne harmonogramy publikacji, podczas gdy pracownicy komórek organizacyjnych nie traktują priorytetowo zadań związanych z opracowywaniem odpowiedzi na zapytanie dziennikarskie.

W sprawach strategicznych i istotnych, zdarzają się także spotkania z mieszkańcami np. (spotkanie w sprawie podwyższenia opłat za odpady komunalne, spotkanie w sprawie budżetu obywatelskiego itd.). Dodatkowo informacje udostępniane są na wniosek, zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej i wreszcie ustnie w drodze indywidualnych spotkań z mieszkańcami w sprawach bieżących. Dodatkowo Burmistrz Przasnysza publikuje sprawozdania z działalności na BIP oraz na portalu Facebook. Miasto Przasnysz dotychczas odmówiło udostępnienia informacji publicznych kilkakrotnie. Samorząd nie prowadzi statystyk w tym zakresie, niemniej z uzyskanych informacji od pracowników wynika, że podstawą odmowy zazwyczaj jest działanie nie nakierunkowane na chęć realnej kontroli samorządu, a wykorzystanie danych przeciwko samorządowi i w celach komercyjnych. Od roku 2018 nie było spraw przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym o zaniechanie udostępnienia informacji (takich wniosków jest ok. 5 % w skali roku).

Przejrzystość i jawność realizowana jest także poprzez instytucję interpelacji i zapytań radnych Rady Miejskiej w Przasnyszu. Odpowiedź jest zazwyczaj przedstawiana publicznie lub za pośrednictwem pisma oraz dodatkowo na BIP.

Inaczej wygląda sytuacja w jednostkach podległych. Z informacji uzyskanych od jednostek organizacyjnych wynika, że wpływ wniosków o dostęp do informacji publicznej jest znikomy, średnio 3 rocznie. Szkoły podstawowe, żłobek, OSiR, MDK, BP czy MH, nie posiadają swoich Biuletynów Informacji Publicznej. Jednostki te korzystają z Biuletynu Miasta Przasnysz. Problemem okazuje się być brak przyporządkowania poszczególnych zamówień, ogłoszeń itd. do poszczególnych jednostek, a są one ogólnie rozmieszczone.

Dodatkowo jednostki organizacyjne posiadają swoje strony internetowe i profile na portalach społecznościowych, na których publikowane są dokumenty wewnętrzne, statut, aktualne informacje z działalności, plany finansowe itd. Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. jako jedyny posiada swój odrębny Biuletyn Informacji Publicznej, gdzie zawarte są podstawowe informacje o spółce.

W Urzędzie Miasta nie ma formalnie osoby odpowiedzialnej za koordynowanie informacji publicznej tj. osoby odpowiedzialnej za proces uporządkowania, archiwizacji, porządkowania, przetwarzania i udostępniania tej informacji. Faktycznie odpowiedzialność ta rozmywa się na komórki organizacyjne.

Aktywność społeczna

Frekwencja wyborcza

Aktywność społeczna, zainteresowanie procesem funkcjonowania JST przedkłada się przede wszystkim na frekwencję wyborczą w wyborach samorządowych. Analiza opracowana w ramach Monitora Rozwoju Lokalnego wskazuje, że frekwencja wyborcza w Przasnyszu w pierwszej turze wyborów na burmistrza była wyższa niż w innych podobnych miastach, przyjętych do grupy porównawczej. W 2014 roku frekwencja w I turze wyborów na burmistrza wyniosła 54,3% podczas gdy w 2018 57,79 (w grupie porównawczej średnia wynosiła odpowiednio 50,07% i 52,53. Z przedstawionego opracowania wynika, że miasto lepiej wypada w średniej grupie porównawczej miast. Podobne wyniki uzyskuje Sokołów Podlaski czy Garwolin. Ze szczególnym rozbiem tych wyników na poszczególne miasta widać pozytywną dynamikę wzrostu. Najgorzej w tej grupie wypadł Maków Mazowiecki i Sierpc. Należy jednak zwrócić uwagę, że dynamika sporządzona za lata 2014-2018 z danymi z roku 2014 powtarzającymi w roku 2015, 2016, 2017 podczas gdy w tych latach nie odbywały się wybory samorządowe jest mało przydatna. Mieszkańcy Przasnysza są zainteresowani lokalną polityką wyborczą i uczestniczą w wyborach, najmniejszym zainteresowaniem cieszą się wybory do Parlamentu Europejskiego.

Tabela 27 Frekwencja wyborcza

Nazwa JST	Wartość nominalna	Wartość standaryzowana	Dynamika
Przasnysz	57.79	1.56	0.3
Pionki	53.26	0.22	-1.46
Węgrów	56.52	1.18	0.46
Płońsk	53.87	0.4	-0.53
Mława	53.77	0.37	-1.1
Sokołów Podlaski	59.44	2.05	-0.54
Garwolin	60.24	2.29	0.2
Maków Mazowiecki	53.21	0.2	-2.51
Sochaczew	51.79	-0.22	0.13
Ostrów Mazowiecka	54.62	0.62	-1.08
Sierpc	55.85	0.98	-2.94

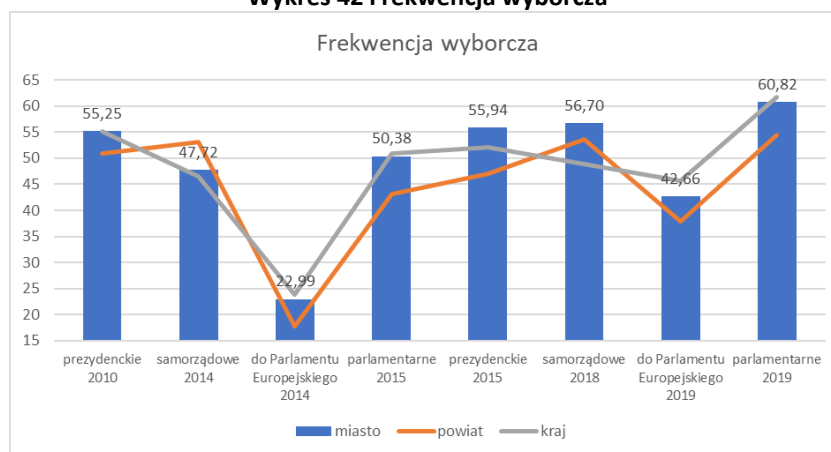
Źródło: MRL.

W grupie porównawczej dynamika miasta jest najwyższa po m. Węgrów. Jednak Węgrów ma mniejszą wartość nominalną niż Przasnysz. Wskazuje to, że aktywność obywatelska w tym obszarze w Przasnyszu jest na dostatecznym poziomie.

Ze względu na sposób prezentacji i analizę danych z lat, w których nie odbywały się wybory w MRL zrezygnowano z dalszego ukazywania danych z tego narzędzia, a poddano analizie dane z Państwowej Komisji Wyborczej.

Analiza frekwencji wyborczej wśród przasnyszan w wyborach od 2010 roku do wszystkich organów wskazuje na rosnące zaangażowanie w ostatnich wyborach w relacji do wyborów wcześniejszych. Najwyższą frekwencję odnotowano w wyborach parlamentarnych, a następnie samorządowych. Najwyższy wzrost frekwencji wystąpił w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego (o 19,67pp), a frekwencja w wyborach głowy państwa w 2015 i wyborach samorządowych w 2018 roku była wyższa niż frekwencja krajowa. Każdorazowo frekwencja w mieście była wyższa niż w powiecie, a w wyborach samorządowych (uśredniona frekwencja z obu tur do wszystkich organów) także w grupie porównawczej.

Wykres 42 Frekwencja wyborcza



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej

■ Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Zasady współpracy samorządu gminnego z organizacjami pozarządowymi określa ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która nakłada na samorząd obowiązek corocznego uchwalania programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji

pozarządowych. Przasnyskie organizacje pozarządowe biorą aktywny udział w tworzeniu programu składając propozycje realizacji zadań publicznych oraz konsultując ostateczną treść programu zgodnie z Uchwałą Nr LIV/348/2010 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 28 października 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Uchwałą Nr LV/444/2018 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 15 listopada 2018 r. został przyjęty „Program współpracy Miasta Przasnysz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2019”. Po uchwaleniu programu na 2019 rok pozyskano informację, iż Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Przasnyszu zabezpieczył środki z innego źródła na dofinansowanie realizacji zadań na rzecz pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób - usługi opiekuńcze, na rzecz mieszkańców Miasta Przasnysza. W związku z powyższym w dniu 24 stycznia 2019 roku została podjęta Uchwała nr V/27/2019 Rady Miejskiej w Przasnyszu w sprawie „Programu współpracy Miasta Przasnysz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2019”, w której zmieniła się kwota środków planowanych na realizację programu (z 575.000,00 zł na 275.000,00 zł), a pozostałe zapisy pozostały bez zmian. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi określa obszary, formy i zasady współpracy oraz podmioty odpowiedzialne za jego opracowanie i realizację. Współpraca Miasta Przasnysz z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami w 2019 roku miała charakter finansowy i pozafinansowy. Do współpracy o charakterze finansowym należało zlecenie realizacji zadań publicznych, które może przybierać jedną z następujących form: powierzenie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub ich wspieranie. W 2019 roku, w ramach realizacji programu współpracy Burmistrz Przasnysza ogłosił cztery otwarte konkursy ofert, na realizację zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Miasto zleca lub powierza organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych z zakresu kultury, sportu, działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, osób w wieku emerytalnym, działalności na rzecz organizacji pozarządowych, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Miejskie jednostki organizacyjne również aktywnie współpracują z organizacjami w realizacji projektów w tym z dofinansowaniem zewnętrznym, organizacji imprez, akcji i innych wydarzeń.

Łączna kwota dotacji przyznanych w otwartych konkursach ofert organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyniosła w 2019 r. - 124 040,00 zł, natomiast w ramach tzw. małych grantów – 5 000,00 zł. Weryfikacja sprawozdań z realizacji zadań publicznych, pozwala na stwierdzenie, że były one realizowane prawidłowo. Nie brakowało chętnych do udziału w poszczególnych projektach, a zaangażowanie wolontariuszy oraz zasobów rzeczowych poszczególnych organizacji pozarządowych stanowiło wartość dodaną poszczególnych zadań.

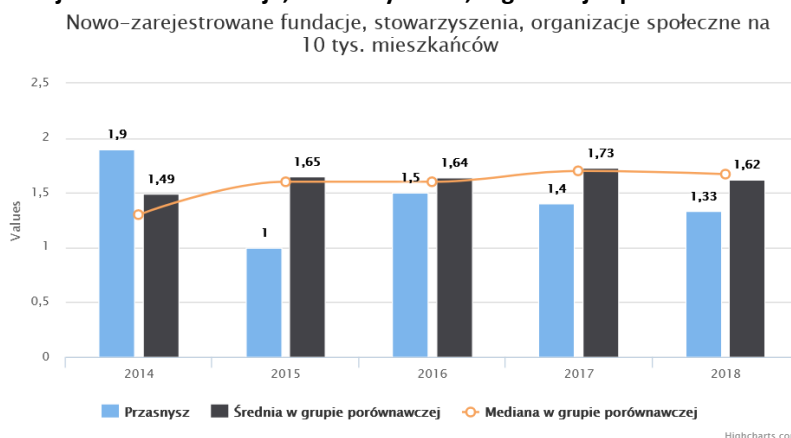
Organizacje pozarządowe mające siedzibę na terenie Miasta Przasnysz lub realizujące zadania publiczne w Przasnyszu współpracowały na różnych polach swojej aktywności ze zróżnicowanym spektrum osób i instytucji. Wśród najczęściej wymienianych partnerów instytucji miejskich znajdują się: Szkoła Podstawowa Nr 1, Szkoła Podstawowa nr 2, Szkoła Podstawowa nr 3, Ośrodek Sportu i Rekreacji w Przasnyszu, Muzeum Historyczne w Przasnyszu, Miejska Biblioteka Publiczna w Przasnyszu, Miejski Dom Kultury w Przasnyszu.

Do 2018 r. obowiązywała Uchwała Nr LIII/357/2014 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 30.10.2014 r. w sprawie wieloletniego programu współpracy Miasta Przasnysz, uchwała ta miała charakter ramowy, niezależnie od programów rocznych. Rzeczony program ma dużą wartość, o ile faktycznie jest realizowany i wdrażany, albowiem porządkuje on, systematyzuje i określa działania aktywizacyjne jednostek sektora trzeciego. Przasnysz winien wznowić taki program, poddać go szerokiej konsultacji z organizacjami pozarządowymi. W Urzędzie Miasta jest przewidziane stanowisko ds. współpracy z organizacjami samorządowymi, osoba ta odpowiadałaby za wprowadzenie i wdrożenie tego programu.

Szczegółowe dane odnośnie współpracy Przasnysza z organizacjami pozarządowymi publikowane są w sprawozdaniach ze współpracy między JST, a NGO na stronie Biuletynu Informacji Publicznej.

Statystyki wskazują, że miasto Przasnysz znajduje się poniżej średniej zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń, organizacji społecznych na 10 tys. mieszkańców. Poniżej przedstawiono wykres nowo zarejestrowanych fundacji i stowarzyszeń, opracowany na podstawie Monitora Rozwoju Lokalnego.

Wykres 43 Nowo zarejestrowane fundacje, stowarzyszenia, organizacje społeczne na 10 tys. mieszkańców



Źródło: MRL

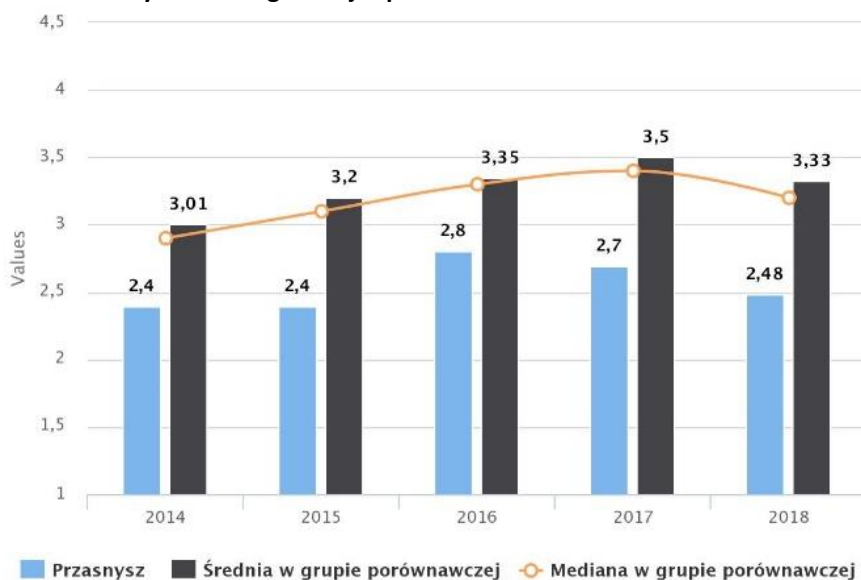
Tabela 28 Nowo zarejestrowane fundacje, stowarzyszenia, organizacje społeczne na 10 tys. mieszkańców

		2014	2015	2016	2017	2018
Przasnysz	Wartość	1.9	1	1.5	1.4	1.33
	Wartość standaryzowana	0.62	-0.94	-0.22	-0.55	-0.48
	Dynamika					-1.16
Grupa porównawcza E2	Średnia	1.49	1.65	1.64	1.73	1.62
	Mediana	1.3	1.6	1.6	1.7	1.67

Źródło: MRL

Liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 10 tys. ludności wskazuje na większą ilość podmiotów w 2016 i 2017 roku co mogło być pozytywnym efektem wsparcia oferowanego trzeciemu sektorowi przez miasto. Zarówno współczynnik organizacji istniejących jak i nowo zarejestrowanych jest niższy niż w grupie porównawczej i w sąsiednich miastach.

Wykres 44 Organizacje społeczne na 10000 mieszkańców



Źródło: MRL.

Tabela 29 Organizacje społeczne na 1000 mieszkańców w 2018 r.

Przasnysz	Mława	Ostrołęka	Maków Maz.	Ciechanów
25	27	33	33	33

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Analizując powyższe, można wskazać, że w stosunku do 2014 r. zanotowano tendencję spadkową, poczynając od 2015 r. W 2015 r. powstała w Przasnyszu Federacja ROSA tj. Ruch Organizacji na rzecz Społeczności Aktywności, która to federacja miała i ma aktualnie charakter inkubatora dla stowarzyszeń. NGO zmagają się wówczas z problemami organizacyjnymi, księgowymi, rozliczeniowymi. Federacja ROSA dysponuje odpowiednim kapitałem ludzkim, który stanowi wsparcie dla tych organizacji, zarówno formalnych jak i nieformalnych. Federacja od 2016 roku prowadzi centrum organizacji pozarządowych pod nazwą **Centrum Animacji dla Społeczności Lokalnej w Przasnyszu**, której misją jest podniesienie kompetencji organizacji pozarządowych i grup nieformalnych poprzez program szkoleń, doradztwa i wsparcia animacyjnego. Głównym celem działania jest zwiększenie efektywności rozwiązywania problemów społecznych dzięki odpowiedniemu wykorzystaniu możliwości i sił tkwiących w społeczeństwie. Federacja realizuje zadania publiczne z zakresu wsparcia dla organizacji pozarządowych.

Metodami, którymi Federacja realizuje założenia i cele są przede wszystkim: informacja, poradnictwo, konsultacje, szkolenia, publikacje. W ramach współpracy udostępniana jest przasnyskim organizacjom przestronna sala spotkań dla maksymalnie 40 osób, wyposażona w profesjonalny sprzęt audiowizualny, i zaplecze socjalne do organizacji spotkań. W Centrum Animacji dla Społeczności Lokalnej w Przasnyszu odbyły się spotkania organizacji pozarządowych i grup nieformalnych z Zespołem Kluczowych Doradców Związku Miast Polskich.

Miasto przeprowadziło badanie odnośnie „Marzeń o Przasnyszu”. Link do ankiety został przesłany do pracowników Urzędu Miasta, jednostek organizacyjnych miasta oraz organizacji pozarządowych. Badanie zrealizowano od 9.07.2020 r. do 27.07.2020 r. W badaniu wzięło udział 70 mieszkanek i mieszkańców, co daje 0,43 % populacji.

Chmura haseł 1 Analiza frekwencyjna odpowiedzi na zagadnienie najważniejsze kierunki działań w obszarze społecznym



Źródło: Ankieta „Marzenia o Przasnyszu”

W otwartej ankiecie, ankietowani wskazali, że istotnymi czynnikami – w kontekście marzeń – są budowa tożsamości lokalnej, odpowiedzialność za słowa, przyjazny urząd, tolerancja, aktywizacja młodych, likwidacja ubóstwa, lepsza oferta MDK, integracja mieszkańców, przyjazne miasto, wsparcie dla NGO, edukacja obywatelska, profilaktyka zdrowotna, urząd bez barier, lepsza promocja wydarzeń itd.

Wskazywane przez mieszkańców obszary są właściwe. Biorąc pod uwagę dalsze rozważania w tym miejscu należy wskazać na konieczność:

- zorganizowania wykładów dla mieszkańców z zakresu edukacji obywatelskiej,
- zorganizowania wykładów z zakresu integracji społecznej,
- uruchomienia specjalnej e-platformy przeznaczonej dla organizacji pozarządowej, z newsletterem informującym o możliwych programach miejskich, spotkaniach itd.

Miasto Przasnysz jest miastem przyjaznym organizacjom społecznym. W mieście powołano organy konsultacyjno-doradcze, w strukturze jednostek pomocniczych wykształcono zarządy osiedli. Funkcjonuje też około 50 stowarzyszeń, fundacji i klubów, oraz grupy nieformalne, niemniej wymagana jest ich większa aktywizacja. Będzie ona możliwa przy jednoczesnej współpracy i zaangażowaniu miasta oraz ich przedstawicieli.

Celem JST jest niewątpliwie zwiększenie partycypacji społecznej przy planowaniu strategicznym, podniesie to jakość świadczonych przez JST usług i zadań własnych. Cel ten możliwy jest do osiągnięcia, o ile w proces podejmowania decyzji włączy się właściwych interesariuszy. Konieczne będzie zatem:

- Zmiana podejścia JST do konsultacji społecznych i traktowanie ich nie jako „konieczność”, ale przydatne narzędzie do budowania społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanego, a także wsparcia przy analizie ryzyka,
- Opracowanie zarządzeniem Burmistrza procedur konsultacji projektów uchwał opracowywanych przez Burmistrza lub wnoszonych przez interesariuszy, włączenie czynnika społecznego w lokalny proces legislacyjny,
- Zapraszanie na sesję Zarządy Rad Osiedli, Przedstawicieli NGO, a także przedstawicieli innych instytucji publicznych (z uwagi na panującą aktualnie epidemią, w tymże okresie należy jednak ograniczyć obecność i skorzystać z innych dostępnych/ alternatywnych form komunikacji),

- Promowanie, upowszechnianie i egzekwowanie przez kierownictwo włączania w proces planowania strategicznego czynnika społecznego,
- Promowanie, konsultacje i sformalizowanie działalności Rady Dziedzictwa Narodowego (aktualnie działalność ta nie jest sformalizowana),
- Opracowanie rejestru organizacji, instytucji, organizacji, które powinny być włączane w proces planowania strategicznego,
- Protokołowanie, ankietowanie tych spotkań i gromadzenie danych odnośnie obszarów wymagających poprawy.

Tolerancja

Miasto Przasnysz jest miastem tolerancyjnym. W swoich wypowiedziach podkreślają tę okoliczność organy wykonawcze jak również i radni Rady Miejskiej w Przasnyszu. Burmistrz publicznie podkreśla, że samorząd jest wolny od wszelkich uprzedzeń. Dotychczas nie było przypadków godzenia w te zasady. Nikt nie złożył na JST jako naruszającego zasady tolerancji i zakazu dyskryminacji. W procedurze administracyjnej jak i obsłudze mieszkańców, urzędnicy kierują się przede wszystkim przepisami prawa. Uchwalona przez Radnych Rady Miejskiej uchwała z dnia 18 czerwca 2019 r. Nr XII/82/2019 w sprawie przyjęcia przez Gminę Miasto Przasnysz Samorządowej Karty Praw Rodzin, pierwotnie w swej treści została zmodyfikowana i traktowana jako przyczynek do budowania relacji rodzinnych, nie zaś jako dyskryminator. Umieszczenie Miasta Przasnysz w tzw. „atlasie nienawiści” spotkało się z zaskoczeniem władz miasta i radnych, bowiem przez nich uchwała ta nie była odbierana w jakikolwiek sposób godzący w zasady dyskryminacji, nie było także w jej treści mowy o osobach LGBT. Stąd też władze podjęły kroki prawne kierowane do redakcji, a także właściciela portalu, aby sprostować nieprawdziwe informacje o mieście. Wystosowano także oświadczenie do Związku Miast Polskich.

Należy też zaznaczyć, że w Przasnyszu odbył się happening osób LGBT+, gdzie osoby te mogły przedstawić swoje problemy, a także stanowiska w podnoszonych przez nie sprawach. Spotkanie odbyło się w bardzo spokojnym tonie, bez żadnych incydentów, z organizatorami spotkał się Zastępca Burmistrza. Miasto nie zakazało takiego happeningu, nie przeszkadzało, było neutralne.

Miasto Przasnysz jest miastem zintegrowanym społecznie, ale otwartym na osoby z zewnątrz. W Przasnyszu odbywają się często spotkania integracyjne różnych środowisk, jednostki organizacyjne podejmują w tym zakresie szczególne działania.

W rozmowach z przedstawicielami NGO zwraca się jednak uwagę, na konieczność zwiększenia takiej integracji, a także postaw obywatelskich, podjęcia próby włączania mieszkańców i ich zaangażowania w działalność Miasta.

Konsultacje społeczne

Mieszkańcy podkreślają, że w życie miasta najbardziej zaangażowani są jego długoletni mieszkańcy, którzy czują największą więź z miastem. Ludzie młodzi, rodzice małych dzieci lub Ci którzy wynajmują tu mieszkanie łączy znacznie słabsza więź przez co mniejsze są też chęci do aktywnego włączania się w życie miasta⁴⁸. Mieszkańcom zależy jednak na tym, by miasto się rozwijało, są gotowi bardziej zaangażować się we wspólne inicjatywy dla dobra miasta i mieszkańców. Konsultacje społeczne organizowane przez miasto nie cieszyły się dotąd dużym zainteresowaniem. Zastosowanie różnych atrakcyjnych form włączania różnorodnych grup mieszkańców w ramach opracowania niniejszego dokumentu spowodowało większe zaangażowanie mieszkańców we współdecydowanie o mieście.

⁴⁸ M. Stefańska, Raport końcowy z badania dotyczącego stanu edukacji w zakresie kompetencji społecznych i obywatelskich młodzieży, Fundacja Przasnyska, Przasnysz, 2014.

Tabela 30 Liczba osób biorących udział w konsultacjach społecznych

	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba osób	2224	1503	2073	30	1571

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych urzędu.

Budżet obywatelski

Budżet obywatelski to wydzielona część środków finansowych budżetu Miasta Przasnysz, o wydatkowaniu której, w sposób wiążący, decydują mieszkańcy wskutek głosowania. W roku 2018 Rada Miejska w Przasnyszu nie podjęła uchwały w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami w zakresie budżetu obywatelskiego na rok 2019. W roku następnym Rada Miejska w Przasnyszu w dniu 30 lipca 2019 r. podjęła Uchwałę Nr XIII/97/2019 w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Przasnysz w zakresie budżetu obywatelskiego na rok 2020. Pula środków na zwycięskie projekty, które zostaną zrealizowane w 2020 roku wynosiła 300 000 zł, a wysokość limitu kwotowego jednego projektu wynosiła 50 000,00 zł. W procesie budżetu obywatelskiego mógł uczestniczyć każdy mieszkaniec Przasnysza, bez względu na wiek. Kolejna edycja wyłoniła nowe zadania inwestycyjne do realizacji w procesie partycypacji społecznej. W 2019 roku mieszkańcy Przasnysza złożyli 13 projektów, z czego 2 projekty zostały odrzucone na etapie oceny formalnej, natomiast 11 zostało poddanych pod głosowanie.

Każdy mieszkaniec spośród zgłoszonych projektów wskazywał za pomocą karty do głosowania dowolną liczbę projektów, które powinny zostać sfinansowane ze środków Miasta Przasnysz w 2020 roku, przy czym łączna wartość wskazanych projektów nie mogła przekroczyć kwoty 300 000,00 zł. Każdy mógł głosować tylko jeden raz, za pomocą kart papierowych dostępnych w urzędzie bądź elektronicznie. Zgłaszanie pomysłów oraz głosowanie odbywało się papierowo oraz na dedykowanej platformie internetowej. Projekty, które zwyciężyły w głosowaniu IV edycji Budżetu Obywatelskiego Miasta Przasnysz i w 2020 roku zostaną zrealizowane to projekty:

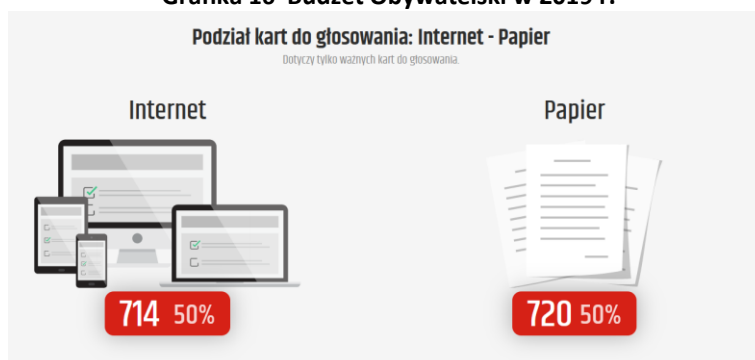
- Rozbudowa placu zabaw i rekreacji przy Szkole Podstawowej Nr 3 w Przasnyszu,
- Wymiana nawierzchni na już istniejącym placu zabaw i rekreacji przy Szkole Podstawowej Nr 3 w Przasnyszu,
- Na Wembley-u trampoliny mamy, więc całymi rodzinami o zdrowie dbamy,
- „Plastusiowy plac zabaw”,
- Chodź pobawisz się z nami. Doposażenie placu zabaw przy Miejskim Przedszkolu Nr 2 z Oddziałami Integracyjnymi w Przasnyszu,
- Akcja segregacja.

Poniżej przedstawiono Budżet Obywatelski w statystykach:

Grafika 15 Budżet Obywatelski w 2019 r.

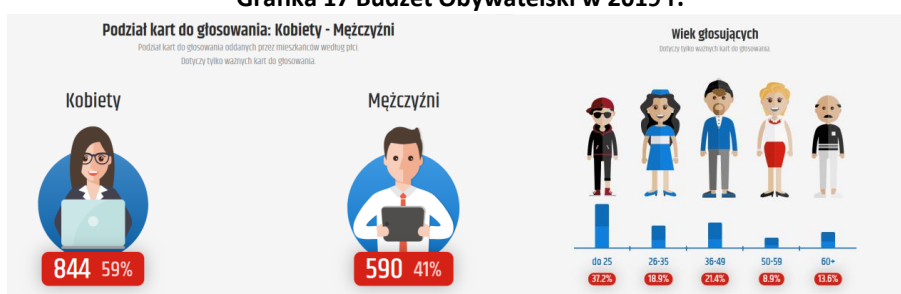
Źródło: przasnysz.um.gov.pl

Grafika 16 Budżet Obywatelski w 2019 r.



Źródło: przasnysz.um.gov.pl

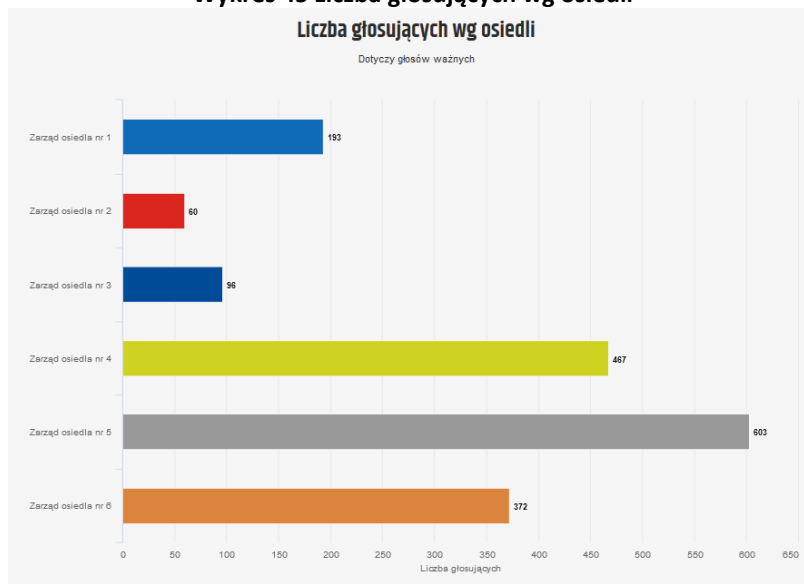
Grafika 17 Budżet Obywatelski w 2019 r.



Źródło: przasnysz.um.gov.pl

Budżet Obywatelski w 2018 r. - Liczba oddanych głosów: 2035.

Wykres 45 Liczba głosujących wg osiedli



Źródło: przasnysz.um.gov.pl

Z powyższych danych wynika, że zainteresowanie Budżetem Obywatelskim wśród mieszkańców spadło. Promocja budżetu obywatelskiego w 2018 r. była większa i intensywniejsza, niż w 2019 r. Wynika to też z mniejszego zaangażowania szkół. W praktyce pojawiały się problemy w kontekście dostępności przedsięwzięć realizowanych w ramach BO, wszak jednym z wniosków był m.in. plac zabaw przy Szkole Podstawowej Nr 3, który z uwagi na pewne architektoniczne ograniczenia, co do zasady służy faktycznie szkole.

Budżet zaktywizował lokalną społeczność jednak jak podkreśla część mieszkańców, wywołał on konflikty społeczne, bywał wykorzystywany do realizacji przedsięwzięć, które nie zawsze są potrzebne i zasadne (*Wnioski z wywiadów fokusowych i spotkań*). Mieszkańcy wskazują, że zasady funkcjonowania tej formy partycypacji powinny zostać zmienione w taki sposób by łączyły mieszkańców we wspólnych działaniach, a nie dzieliły społeczności.

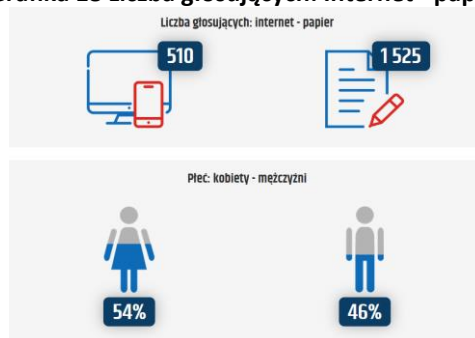
Tabela 31 Frekwencja w głosowaniu nad projektami w ramach budżetu partycypacyjnego

	2015	2016	2017	2019
Frekwencja	12,4%	8,3%	11,8%	9,2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych urzędu

Organizując Budżet Obywatelski, samorząd winien podejmować zdecydowane kroki promocyjne w mediach, Internecie, w drodze SMS, czy w formie plakatów. Każda edycja powinna być poprzedzona szeroką akcją informacyjną tak, by mieszkańcy byli przygotowani na kolejne jego etapy.

Grafika 18 Liczba głosujących: Internet - papier



Źródło: przasnysz.um.gov.pl

W mieście funkcjonują organy konsultacyjno-doradcze: Młodzieżowa Rada Miasta Przasnysz, Rada Seniorów Miasta Przasnysz oraz Przasnyska Rada Działalności Pożytku Publicznego, którym Urząd Miasta udziela wsparcia administracyjnego i doradczego.

Młodzieżowa Rada Miasta

Młodzieżowa Rada Miasta została powołana w 2012 roku. Liczy 15 członków i stanowi reprezentację młodzieży każdej ze szkół na terenie miasta oraz młodzieży z Przasnysza uczącej się poza miastem. Jej kadencja trwa rok. Celem Młodzieżowej Rady Miasta jest aktywizacja osób młodych, a także budowania w nich poczucia przynależności do wspólnoty samorządowej i aktywności obywatelskiej. Należy jednak wskazać, że **cele te nie są dostatecznie osiągnięte**. Z Młodzieżowej Rady Miasta niewielka jest liczba osób, działających aktywnie. Członkami MRM są ludzie młodzi, którzy potrzebują koordynatora tej działalności. W Urzędzie Miasta powinno funkcjonować stanowisko, które będzie nie tylko koordynowało pracę Młodzieżowej Rady Miasta, ale również będzie odpowiedzialne za organizację sesji, wspomaganie merytoryczne i faktyczne przy tej działalności. Takie merytorycznie mogłoby być przypisane do stanowiska współpracy z organizacjami pozarządowymi. Stanowisko to wymaga przemodelowania i rozszerzenia działalności. Dodatkowo w PRL przewidziano szkolenia początkowe dla wszystkich organów konsultacyjno – doradczych.

Rada Seniorów

Rada Seniorów działa od 2016 roku. Liczy 11 członków - przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych. Jej kadencja trwa dwa lata.

Przasnyska Rada Działalności Pożytku Publicznego została powołana w 2016 roku. Liczy 11 członków: przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na terenie Przasnysza, po dwóch przedstawiciele Rady Miejskiej oraz Burmistrza. Jej kadencja trwa dwa lata.

Organy opiniują zamierzenia i programy miasta, działają na rzecz integracji reprezentowanego środowiska i organizują różnego rodzaju wydarzenia i akcje. Mieszkańcy podkreślają jednak zbyt małą aktywność organów i potrzebę ich aktywizacji^{49 50}. Wskazują też, że ciała doradcze powinny mieć większy realny wpływ na miasto, komunikacja z miastem powinna być sprawniejsza, a członkom organów należy zapewnić szkolenia z zakresu działania samorządu i kompetencji ciał konsultacyjno-doradczych.

Zarządy Osiedli

W Przasnyszu funkcjonuje sześć osiedli, każde ma wyłoniony w drodze wyborów zarząd, skład zarządu. Podział terytorialny osiedli opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej. Do 2019 r. w sesjach Rady Miejskiej uczestniczyli przedstawiciele zarządów osiedli. Po nowych wyborach do władz tych zarządów, zainteresowanie obradami sesji znacznie zmalało. Członkowie Zarządu pojawiają się na sesjach wręcz sporadycznie. W 2019 r. zniesiono „dietowanie” członków zarządów osiedli. Niezbędna jest jednak aktywizacja tych środowisk, zarówno w życiu społecznym, jak i ich obecność na sesjach. Należy zatem, zacząć formalnie zapraszać przedstawiciele zarządów na sesje Rady Miejskiej, włączać ich w proces konsultacyjno – decyzyjny. Na spotkaniach zarządów dwóch osiedli były poruszane kwestie związane z niniejszym projektem.

Rada Dziedzictwa Regionalnego

W styczniu 2019 r. powstała przy Urzędzie Miasta „Rada Dziedzictwa Regionalnego”. W skład Rady wchodzi historycy, regionaliści, nauczyciele, pasjonaci historii. Rada została powołana w celu zajmowania się m.in. nazewnictwem nowo powstających ulic w Przasnyszu, proponowaniem patronów tych ulic, sporządzaniem opisów historycznych istniejących już ulic (życiorysy patronów miejsc w przestrzeni publicznej, popularyzacja informacji na temat historycznego rozwoju przestrzennego miasta Przasnysz), pielęgnowanie pamięci o miejscach ważnych dla historii Przasnysza, inicjowanie i koordynacja obchodów rocznic związanych z ważnymi dla regionu wydarzeniami i osobami, jak również rocznic wydarzeń ważnych w skali ogólnokrajowej itd. Rada Dziedzictwa Regionalnego stanowi formę włączenia mieszkańców Przasnysza do procesu planowania i podejmowania decyzji w zakresie miejsc pamięci i krzewienia lokalnej historii. Organ ten stanowi aktualnie grupę nieformalną. W ramach PRI przewidziano formalizację Rady, a także nadanie jej większych uprawnień konsultacyjnych i rozszerzenie i intensyfikację jej partycypacji społecznej.

Przasnyska Rada Działalności Pożytku Publicznego

Przasnyska Rada Działalności Pożytku Publicznego została powołana uchwałą Nr VII/44/2015 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Przasnyskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Rada jest organem konsultacyjno – opiniodawczym. Do jej zadań należy w szczególności; opiniowanie strategii i programów związanych z realizacją polityk publicznych Przasnysza; opiniowanie projektów dokumentów dotyczących sfery pożytku publicznego związanego z formami współpracy finansowej

⁴⁹ M. Stefańska, Raport końcowy z badania dotyczącego stanu edukacji w zakresie kompetencji społecznych i obywatelskich młodzieży, Fundacja Przasnyska, Przasnysz, 2014

⁵⁰ Sytuacja osób starszych w Przasnyszu. Raport z badania przeprowadzonego w ramach projektu „Seniorzy mają głos”.

i pozafinansowej określonymi w rocznych i wieloletnich programach współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi; konsultowanie rocznych i wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. W skład Rady wchodzi przedstawiciele Rady Miejskiej w Przasnyszu, przedstawiciele Burmistrza, a także przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na terenie Przasnysza. Rada powoływana jest na dwuletnią kadencję. Za wzorem lat poprzednich, należałoby zintensyfikować rolę tego organu, wzmocnić jego pozycję w procesie partycypacji społecznych.

Procedury

W proces tworzenia, przeglądu i doskonalenia uchwał nie są systemowo włączani Interesariusze. Są oni włączani bardzo sporadycznie, w sytuacji, gdy uchwały mają charakter bardzo sporny i wymagają konsultacji. **Należy opracować procedurę włączania czynnika społecznego przy projektowaniu uchwał i poddawaniu ich dodatkowej konsultacji** na wzór procesu legislacyjnego. Procedura ta winna mieć charakter systemowy.

W Urzędzie Miasta nie istnieją procedury i nie są wdrażane zasady etycznego postępowania, w tym zapobiegania zjawiskom korupcji i sytuacjom konfliktu interesom. Podobnie sytuacja wygląda w jednostkach organizacyjnych JST i komunalnych osobach prawnych. Należy jednak zaznaczyć, że do tej pory nie było takich sytuacji, które wymagałyby istnienia tych procedur, to niemniej istnienie takich procedur aktualnie, wydaje się być oczywistym działaniem. Stąd też JST powinien opracować takie zasady, upowszechnić je i koordynować wdrożenie w jednostkach podległych.

Urząd nie opracował i nie wdrożył także standardów udostępniania danych publicznych do ponownego wykorzystania (otwarte dane). Dobrym przykładem funkcjonowania tzw. otwartych danych jest portal dane.gov.pl. Określenia „otwarte dane” możemy używać do danych, które łącznie spełniają następujące warunki:

- są **dostępne** – dane są osiągalne dla jak najszerszego grona użytkowników i mogą być wykorzystywane w dowolnych celach, w tym biznesowych,
- **aktualne** – dane są udostępniane na tyle szybko, by nie traciły swojej wartości,
- **kompletne** – poszczególne zbiory danych publicznych są udostępniane w całości,
- **maszynowo odczytywalne** – dane są uporządkowane i mogą być przetwarzane automatycznie,
- **udostępnianie bez dyskryminacji** – dane są dostępne dla każdego, bez wymogu rejestracji,
- **udostępniania bez ograniczeń licencyjnych** – czyli mogą być wykorzystywane np. w celach biznesowych.

Dane otwarte udostępnia się, aby:

- rozwiązać problem. Dane powinny pomagać rozwiązać problem – czy to z parkowaniem, poruszaniem się komunikacją zbiorową, wyrzuceniem śmieci czy znalezieniem najbliższej czynnej całej dobrej apteki. Otwieramy dane, aby ułatwić funkcjonowanie w mieście,
- angażować mieszkańców do współdecydowania o gminie. Dobre decyzje można podejmować tylko w oparciu o pełen pakiet, zrozumiałe przedstawionych informacji,
- aby zapewnić transparentność władzy i przejrzystość procesów decyzyjnych.

Zasadnym jest zatem, aby Miasto stworzyło system otwartych danych i utworzyło przestrzeń na swoich stronach internetowych, do publikowania i udostępniania takich danych.

Powyższe wymaga jednak właściwej koordynacji. Oznacza to, że w UM powinna być osoba/zespół/komórka odpowiedzialna za koordynację działań z zakresu dostępu do informacji publicznej. Proponuje się przemodelowanie stanowiska ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi i utworzenie stanowiska koordynatora ds. publicznych i obywatelskich (współpraca

z organizacjami pozarządowymi, asystent mieszkańca, koordynacja działań z zakresu informacji publicznej w tym informacji otwartej, koordynacja i współpraca z Młodzieżową Radą Miejską, Radą Seniorów, integracja i koordynacja prac zarządów osiedli, współpraca z zespołami doradczymi, badania społeczne, opracowywanie kampanii informacyjnych, angażowanie czynnika społecznego w działalność miasta, koordynacja współpracy miasta z przedsiębiorcami, organizacja spotkań z przedsiębiorcami, gromadzenie danych strategicznych, szkolenia wewnętrzne).

Współpraca z innymi JST

Samorząd nie ma zawartych porozumień partnerskich na zasadzie „Miast Partnerskich” z innymi jednostkami miejskimi. Niemniej Miasto współpracuje z jednostkami samorządowymi, celem zwiększenia szans inwestycyjnych i budżetowych, a także z uwagi na konieczność adaptacji dobrych praktyk. W związku z tym, miasto Przasnysz:

- konsultuje się z innymi samorządami w sprawach istotnych dla JST,
- wymienia się informacjami służącymi poprawie świadczonych usług,
- odbywa wizyty robocze,
- zawiera porozumienia partnerskie; PGW Wody Polskie, Powiat Przasnyski, Gminy powiatu przasnyskiego, Powiatowy Urząd Pracy,
- współdziała i uczestniczy w konferencjach o tematyce samorządowej,
- uczestniczy w samorządowych zespołach celem opracowania i przygotowania wniosku o dofinansowanie budowy kolei tzw. program „Kolej +”,
- Uzyskało członkostwo stowarzyszenia miast „Związek Miast Polskich”,
- Jest członkiem organizacji Lokalna Grupa Działania,
- Jest członkiem Regionalnych Inwestycji Terytorialnych („RIT”).

Współpraca w tym obszarze jest aktywna i rozwija się. Burmistrz podejmuje szereg działań o charakterze współpracy i wymiany doświadczeń.

Zespół

Miasto dysponuje zespołem osób wykwalifikowanych, niemniej pracownicy ci nie podejmują inicjatywy związanej z włączeniem interesariuszy w planowanie zadań i ich realizację. Takie działania są podejmowane wyłącznie tam, gdzie obowiązek taki wynika z przepisów prawa. Wynika to także z postawy najwyższego kierownictwa, które w zakresie włączania interesariuszy winno być bardziej aktywne. Niewątpliwie jednak władze JST analizują na bieżąco możliwości, a także krótko i długofalowe korzyści oraz koszty wynikające z podejmowania współpracy między samorządowej w obszarach funkcjonalnych i w wypadku korzystnego bilansu, planują lub podejmują takie inicjatywy. W rozmowach z pracownikami pojawiały się jednak zarzuty, że taka kalkulacja przeważnie ma charakter chaotyczny, bez odpowiedniego przygotowania, bez analizy ryzyka, bez konsultacji z kierownictwem średniego szczebla, a samodzielnie przez najwyższe kierownictwo, które może nie dysponować wiedzą z zakresu merytorycznej działalności poszczególnych komórek organizacyjnych.

Należy zatem włączyć pracowników w proces inicjowania współpracy między samorządowej. W przypadku zawierania formalnych partnerstw oraz powoływania ciał opiniotwórczych i/lub jednostek pomocniczych, nie funkcjonują formalne zespoły/stanowiska odpowiedzialne za koordynację współpracy w tym zakresie. Jak wyżej wskazano **zadanie to należałoby włączyć do stanowiska ds. publicznych i obywatelskich (nazwa dowolna), istotny jest tu przede wszystkim zakres czynności.**

Kompetencje

Pracownicy samorządowi nie uczestniczą systemowo w szkoleniach z zakresu dostępu do informacji publicznej oraz informacji niestanowiącej informacji publicznej (dane osobowe, prawa autorskie, tajemnica przedsiębiorstwa, tajemnica skarbową). Jak wskazują w rozmowach indywidualnych, te zagadnienia są elementem innych szkoleń i mają charakter incydentalny. W samorządzie przasnyskim problem jest zupełnie inny. Dotychczas jak wcześniej wskazywano, nie było przypisanej osoby, która koordynowałaby proces odnoszący się do informacji publicznej. Każda komórka organizacyjna odpowiedzialna za dany obszar przygotowywała taką informację na wniosek Burmistrza/Zastępcy/Sekretarza. Stąd też wiedza w zakresie prawa o dostępie do informacji publicznej była różna, nieuporządkowana. Każdy bowiem dysponuje inną wiedzą i innym orzecznictwem. Dlatego też tak ważne jest powołanie koordynatora, który nie tyle co będzie uczestniczył w szkoleniach, ale będzie analizował na bieżąco orzecznictwo z tym związane.

W obszarze „Kompetencje” trzeba też zauważyć, że zwiększenie udziału interesariuszy w procesach współdecydowania i współzarządzania miastem nie zawsze jest poprzedzone szkoleniami dla pracowników zaangażowanych w proces po stronie JST. Takie szkolenia były organizowane przy budżecie obywatelskim, ale nie mają charakteru systemowego. Szkolenia nie muszą mieć charakteru odpłatnego z zewnątrz, ale **powinny być organizowane przy udziale osoby odpowiedzialnej za sprawy publiczne i obywatelskie. Należy zintensyfikować takie szkolenia, a także rozpocząć ich organizację, co najmniej dwa razy w roku.** Szkolenia będą odnosiły nie tylko pozytywny edukacyjny aspekt, ale także będą miały charakter wzmożonych działań kierownictwa celem wdrożenia tych zasad. Aktualnie nie wszyscy pracownicy mają świadomość, że występuje konieczność włączania interesariuszy w działania JST. Powyższe działanie jest zatem istotne.

Pracownicy samorządowi nie podlegają także systemowo szkoleniom z zakresu etyki, w tym zapobiegania zjawiskom korupcji i sytuacjom konfliktu interesów. Takie szkolenia powinny być organizowane wewnątrz Urzędu i nie muszą mieć charakteru odpłatnego. JST dysponuje odpowiednim kapitałem ludzkim do ich organizacji. **Szkolenia powinny odbywać się raz w roku, a udział w nich powinien być połączony z ewentualną oceną pracowniczą.**

Technologia

W BIP oraz na stronie internetowej samorząd nie upowszechnia w sposób jasny i klarowny informacji o możliwości udziału mieszkańców we współzarządzaniu miastem w formie przystępnej dla interesariuszy. **Wymaga się takich publikacji.** Przasnysz nie przygotowuje także i nie udostępnia danych publicznych do ponownego wykorzystania np. do celów naukowych czy biznesowych, co zwiększałoby przejrzystość działań administracyjnych i umożliwiałoby kontrolę przez obywateli. Problem w JST polega na tym, że w Urzędzie Miasta nie ma osoby odpowiedzialnej za gromadzenie danych strategicznych. **Należy tę kwestię uporządkować, a następnie opracować system przygotowania i publikacji takich danych.**

Rekomendacja: Współpraca z przedsiębiorcami i Partnerstwo publiczno – prywatne.

Współpraca z przedsiębiorcami

W ramach samooceny OECD, samorząd uzyskał ocenę 1 w skali 5 stopniowej w zakresie współpracy z przedsiębiorcami i partnerstwa publiczno – prywatnego. Stabilny i zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy regionów, miast i gmin jest zdeterminowany przez współpracę różnych podmiotów funkcjonujących w rzeczywistości regionalnej i lokalnej. Niejednokrotnie umiejętna współpraca jest warunkiem tworzenia stabilnej podstawy rozwoju lokalnego czy regionalnego. Ten czynnik rozwoju

lokalnego podkreślany jest przez wielu naukowców i praktyków⁵¹. Z drugiej jednak strony samorządy takie jak Przasnysz obawiają się takiej współpracy, wskazując jako ryzyko aspekt naruszenia zasady konkurencyjności, sprawiedliwość itd.

Wsparcie przedsiębiorczości ma odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych miasta. Jest to jednak sfera, która była dotąd realizowana w niewystarczającym stopniu. Brakowało kompleksowego planu, który poprzez różnorodne działania wspierałby lokalną gospodarkę. Miasto podejmowało działania dotyczące planowania przestrzennego z uwzględnieniem terenów pod działalność gospodarczą, rozbudowywało infrastrukturę drogową i towarzyszącą na terenach aktywności gospodarczej oraz pojedyncze nieskoordynowane działania. W urzędzie miasta nie zostały uregulowane i wdrożone zasady dotyczące obsługi przedsiębiorców ani inwestorów. Obsługa ogranicza się do rejestracji działalności gospodarczej oraz załatwiania spraw w zakresie merytorycznym poszczególnych wydziałów. Przedsiębiorcy dostrzegają barierę samorząd-biznes, podnoszą problem braku komunikacji i nadmiernej biurokracji. Wskazują potrzebę wyznaczenia pracownika urzędu, który udzieli przedsiębiorcy kompleksowego wsparcia i większej otwartości urzędników na przedsiębiorców. Ponadto potrzebują informowania o zamówieniach publicznych i warsztatów żywienia gospodarczego⁵².

Lokalni biznesmeni wskazują też na brak świadomości radnych o lokalnych firmach i źródeł finansowania budżetu gminy oraz brak umotywowanej informacji dotyczącej podwyżek podatków i opłat lokalnych. Pomimo oczekiwań przedsiębiorców⁵³ nie stosowano systemu ulg podatkowych, a pomocy publicznej udzielano w ramach narzędzi ustawowych. Plany utworzenia inkubatora przedsiębiorczości nie zostały zrealizowane, a miasto nie promuje lokalnych firm, pomimo że odnoszą one ogólnopolskie, a nawet światowe sukcesy. Miasto powinno dążyć do promowania lokalnych podmiotów oraz do tego by przedsiębiorcy byli ambasadorami miasta, co powinno się przyczynić do wzrostu atrakcyjności miasta dla nowych inwestorów.

Przedsiębiorcy oceniają Przasnysz jako miejsce mało przyjazne do prowadzenia działalności gospodarczej⁵³.

Tabela 32 Ocena miasta jako miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej

Bardzo dobrze	Dobrze	Ani dobrze, ani źle	Dostatecznie	Bardzo źle
2,63	5,70	14,04	11,40	9,21

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet dla przedsiębiorców

W ocenie warunków do prowadzenia działalności w mieście przedsiębiorcy wskazują głównie odpowiedzi bardzo źle, dostatecznie oraz ani dobrze, ani źle. Nieco korzystniej oceniają jedynie dostępność bazy lokalowej i terenów inwestycyjnych oraz łatwość załatwiania spraw w urzędzie miasta (Wnioski z ankiety dla przedsiębiorców). Dla rozwoju firm i osiągania sukcesu istotne znaczenie mają: możliwość korzystania z lokalnych podmiotów świadczących usługi informatyczne, sprawnie funkcjonujące organy administracji publicznej i samorządowej, możliwość korzystania z lokalnych biur doradczych i rachunkowych oraz dostępność informacji ze strony jest na temat przetargów. Przedsiębiorcy podkreślają kluczowy charakter przychylności społeczności lokalnej, popytu na lokalnym rynku zbytu, odpowiedni poziom bezpieczeństwa publicznego i poziomu świadczonych usług telekomunikacyjnych jako czynników dotyczących otoczenia lokalnego miasta dla rozwoju firmy i osiągania sukcesu. Źle oceniają jednak sprawność działania administracji, poziom integracji/współpracy lokalnego środowiska przedsiębiorców oraz dostęp do informacji o planach zagospodarowania terenu czy informacji o zamówieniach publicznych.

⁵¹ Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo. Rozwój Lokalny i regionalny. Wydawnictwo C. H. Beck, 2011.

⁵² Wnioski ze szkolenia Rady Przedsiębiorczości Powiatu Przasnyskiego.

Grafika 19 Możliwości wsparcia działalności przez samorząd

27. Jakie znaczenie dla rozwoju Państwa firmy i osiągnięcia sukcesu mają wymienione poniżej czynniki - możliwości wsparcia działalności ze strony samorządu lub otoczenia biznesu?	1	2	3	4	5	średnia
	zupelnie nieistotny	raczej nieistotny	neutralny	raczej istotny	zdecydowanie istotny(kluczowy)	
Możliwość otrzymania pomocy od jednostek samorządu terytorialnego w staraniu się o środki finansowe z funduszy unijnych (np. dzięki bieżącemu upowszechnianiu informacji na temat dotacji i programów unijnych, organizacji szkoleń itp.)	12 5,26%	16 7,02%	9 3,95%	28 12,28%	24 10,53%	340 39,04%
Możliwość otrzymania pomocy od jednostek samorządu terytorialnego w zakresie doradztwa prawno-ekonomicznego (np. dzięki organizacji bezpłatnego poradnictwa prawnego, branżowego itp.)	9 3,95%	17 7,46%	18 7,89%	26 11,40%	19 8,33%	333 39,04%
Możliwość korzystania z ulg i zwolnień w podatkach lokalnych	5 2,19%	10 4,39%	13 5,70%	27 11,84%	34 14,91%	384 39,04%
Możliwość otrzymania pomocy w ramach działalności na rzecz wspierania przedsiębiorczości, tzw. instytucji otoczenia biznesu (np. ośrodków przedsiębiorczości, centrów innowacji i transferu technologii, instytucji finansowych)	8 3,51%	12 5,26%	18 7,89%	31 13,60%	20 8,77%	348 39,04%
Możliwość otrzymania wsparcia z instytucji pośrednictwa pracy i przeciwdziałaniu bezrobociu (np. w zakresie staży, refundacji części kosztów za wynagrodzenia skierowanych do pracy bezrobotnych, doradztwa zawodowego, świadczeń aktywizacyjnych za zatrudnienie bezrobotnego)	9 3,95%	10 4,39%	19 8,33%	27 11,84%	24 10,53%	353 39,04%
Promocja osiągnięć lokalnych przedsiębiorców oraz ich produktów/usług	6 2,63%	10 4,39%	17 7,46%	27 11,84%	29 12,72%	371 39,04%
Ułatwienie i poprawienie dostępu do usług wspierających rozwój lokalnych firm (np. Fundusz Pożyczkowy, doradztwo itp.)	22 9,65%	17 7,46%	18 7,89%	31 13,60%	31 13,60%	266 38,60%
Przygotowanie wspólnie z innymi partnerami programu wsparcia i rozwoju firm w mieście.	29 12,72%	14 6,14%	22 9,65%	22 9,65%	23 10,09%	244 38,60%

Liczba / procent respondentów którzy odpowiedzieli na to pytanie: 88 / 38,60%

Na podstawie powyższych informacji konieczna jest większa aktywność samorządu miejskiego w obszarze gospodarczym. Wszystkie działania powinny być realizowane w oparciu o program rozwoju przedsiębiorczości stworzony we współpracy z lokalnymi firmami, szczególnie małymi i średnimi przedsiębiorstwami, które stymulują rozwój endogeniczny miasta. Szczegółowa diagnoza sytuacji, wspólne ustalenie celów i działań, a następnie ich sprawne wdrażanie stanowi kluczowe wyzwanie stojące przed miastem w najbliższych latach.

W rozmowach z przedsiębiorcami, wnioskach przekazanych z Rady Przedsiębiorczości Powiatu Przasnyskiego, wskazano na pewne obszary istotne. Przedsiębiorcy oczekują współpracy z władzami lokalnymi. „Chcieliby być dobrze poinformowani, mieć pewne wspomaganie, np. możliwość udostępniania sal czy jakichś zorganizowanych szkoleń. Nawet drobne działania mogą spowodować, że zmieni się nastawienie do działalności gospodarczej. Właściwym byłoby także powierzenie pracownikowi zatrudnionemu na niższym szczeblu administracyjnym funkcji pełnomocnika, który będzie organizował regularne spotkania z przedsiębiorcami.

Przy Powiecie Przasnyskim funkcjonuje Rada Przedsiębiorczości. Jest ona organem opiniotwórczo - doradczym Starosty i Zarządu w zakresie konsultowania spraw dotyczących rozwoju m.in. stref gospodarczych powiatu. Reprezentuje ona lokalne środowisko gospodarcze, wspiera działania samorządu poprzez swoją wiedzę i doświadczenie oraz znajomość lokalnych problemów społeczno-gospodarczych. Miasto nie jest zapraszane na posiedzenia tej Rady, a także dotychczas nie

uczestniczyło w konsultacjach i nie mogło uzyskać informacji o problemach lokalnych przedsiębiorców. Dopiero w ramach niniejszego programu „Rozwój Lokalny” nawiązano współpracę z tym środowiskiem. Jednakże trzeba wskazać, że JST powinien podjąć działania szersze:

- **Włączyć samorząd w prace Przasnyskiej Rady Przedsiębiorczości,**
- **Wydelegować pełnomocnika i włączyć jego udział w posiedzeniach Przasnyskiej Rady Przedsiębiorczość,**
- **Zaproponować Przasnyskiej Radzie Przedsiębiorczość zmianę Regulaminu w zakresie aktywnego udziału JST w posiedzeniach tej Rady (takie pismo na dzień opracowania PRI wystosowano),**
- **Dążyć do aktywnej wymiany informacji i opracowania wspólnych działań sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości w Przasnyszu.**

Nie ma zasadności dla tworzenia mniejszej Rady typowo miejskiej. Należy korzystać z wypracowanych już form współpracy. Dodatkowe działania, które Miasto Przasnysz może podjąć, celem wspierania przedsiębiorczości, to:

- Opracowanie programów stażu i wsparcia, celem przygotowania pracowników na lokalny rynek (np. z zakresu budownictwa, geodezji, gospodarki komunalnej),
- Promowanie postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży, poprzez zaangażowanie szkół w kompleksowe projekty edukacyjne np. Liga Młodych Przedsiębiorców (zajęcia, warsztaty z przedsiębiorcami, konkursy),
- Organizowanie wśród młodych mieszkańców Przasnysza spotkań stowarzyszeń i izb gospodarczych typu „Biznes Mixer” oraz „Biznes Chillout” służące kreowaniu pomysłu na biznes. Stanowiąc będą wsparcie merytoryczne i doradcze dla młodych potencjalnych przedsiębiorców.
- Organizacja cyklicznych targów przedsiębiorczości, z udziałem Politechniki Warszawskiej, celem informowania przedsiębiorców o innowacyjnych rozwiązaniach, a także stworzenie przestrzeni do wymiany doświadczeń, nawiązywania relacji gospodarczych.

Należy opracować szczegółowy plan rozwoju gospodarczego, wspólnie z Przasnyską Radą Przedsiębiorczości, a także działaniami mającymi w przyszłości skutkować rozwojem tego obszaru co przewidziano w Planie Rozwoju Lokalnego

Partnerstwo Publiczno – Prywatne

Analiza problematyki znaczenia PPP jako możliwości zapewnienia efektywnego i skutecznego finansowania oraz rozwoju dla jednostek samorządu terytorialnego, wymaga zwrócenia uwagi na narzędzia i programy, które pozwalają na realizację zadań publicznych w sposób racjonalny i zrównoważony. W kontekście zadań i wyzwań, jakie stawiane są przed JST, idea odpowiedniego zarządzania finansami w celu poprawy produktywności tych jednostek stanowi priorytet w poszukiwaniu lepszych praktyk, które umożliwiłyby skupienie się na bardziej adekwatnym dysponowaniu środkami publicznymi, a tym samym przyczyniłyby się do rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym.

W Przasnyszu dotychczas nie przeprowadzono żadnego projektu w ramach PPP. Samorząd nie ma doświadczenia w tym zakresie. Pracownicy samorządowi wskazują na konieczność organizacji szkoleń z tej dziedziny. Wskazują przy tym na problemy:

- brak doświadczenia i wiedzy JST,
- ryzyko promowania jednego przedsiębiorcy względem pozostałych,
- negatywny odbiór społeczny.

Wymagane są szkolenia w tym zakresie, zarówno co do przeprowadzenia zamówienia w trybie PPP, ale również aktywizacji i współpracy JST i przedsiębiorców.

Podsumowanie:

Jak wynika z przeprowadzonej diagnozy i szczegółowej analizy funkcjonowania Miasta Przasnysz w obszarze przejrzystość, aktywność społeczna i partnerstwo, główne zdiagnozowane problemy dotyczą:

- Braku rzecznika prasowego, a także wypracowanych zasad udostępniania informacji mediom lokalnym i ogólnopolskim,
- Braku Biuletynów Informacji Publicznych we wszystkich miejskich jednostkach organizacyjnych,
- Nieprzypisywanie istotnej wagi partycypacji i konsultacjom społecznym,
- Słaba integracja i aktywizacja społeczna,
- Słabe zaangażowanie Zarządów Osiedli oraz Młodzieżowej Rady Miasta,
- Mało aktywne organy konsultacyjno – doradcze
- Mała ilość konsultacji i niski poziom zainteresowań mieszkańców
- Niewłaściwa promocja i upowszechnianie Budżetu Obywatelskiego,
- Niewystarczający dialog między urzędnikami/władzami, a mieszkańcami i innymi grupami lokalnych interesariuszy,
- Niewystarczająca wiedza i kompetencje odnośnie procedur związanych z partnerstwem publiczno – prywatnym,
- Niewystarczająca wiedza i kompetencje organu uchwałodawczego,
- Braku wizji oraz kompleksowego planu wsparcia i rozwoju przedsiębiorczości,
- Braku badań i systemowego gromadzenia danych odnośnie przedsiębiorczości.
- Brak szkoleń z zakresu prawa samorządowego i finansowego Radnych Miejskich.

Przewidziane działania

Działania wymagające nakładów finansowych

- Wykłady i warsztaty ogólno miejskie dla mieszkańców Przasnysza z zakresu integracji, tolerancji, postaw obywatelskich.
- Zbudowanie e-platformy i newslettera dla organizacji pozarządowych tzw. „Przasnyska strefa NGO”.
- Szkolenie dla pracowników Urzędu Miasta z zakresu Partnerstwa Publiczno – Prywatnego.

Działania niewymagające nakładów finansowych

- Prowadzenie statystyk i raportowanie udostępnianych informacji publicznych, a także odmowa ich udostępniania, gromadzenie orzecznictwa, materiałów, archiwizacja danych i ich powtórne wykorzystywanie.
- Uruchomienie/uzupełnienie Biuletynów Informacji Publicznych dla jednostek organizacyjnych miasta Przasnysz.
- Utworzenie nowego stanowiska Koordynatora ds. społecznych i obywatelskich, tj. wzmocnienie i określenie nowych zadań dla stanowiska ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi poprzez: wzmocnienie pozycji asystenta mieszkańca, koordynowanie spraw dotyczących informacji publicznych, aktywizacja i współpraca z Młodzieżową Radą Miejską, klubami seniorów, Zarządami Osiedli, Radą Dziedzictwa Regionalnego, organizacja wewnętrznych szkoleń z zakresu w/w obszarów, gromadzenie danych, raportowanie, integracja tych organizacji i ich aktywizacja.
- Zwiększenie przejrzystości BIP w zakresie uporządkowania aktów prawnych i przypisania im słów kluczowych, celem łatwiejszego wyszukiwania.
- Intensyfikacja promocji Budżetu Obywatelskiego.
- Aktywizacja Zarządów Osiedli, większe ich zaangażowanie w sprawy miasta, monitorowanie, raportowanie.

- Opracowanie procedur zapobiegania konfliktom interesu i zasad etyki.
- Opracowanie systemu organizowania i udostępniania tzw. otwartych danych.
- Opracowanie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (konsultacje, spotkania, rozmowy).
- Włączenie miasta do Przasnyskiej Rady Przedsiębiorczości.
- 11. Opracowanie wieloletniego programu rozwoju gospodarczego „Przasnyski Kontrakt Przedsiębiorcy”, w tym opracowanie systemu szkoleń dla przedsiębiorców, warsztatów, targów – realizacja wspólnie z Przasnyską Radą Przedsiębiorczości.
- Organizowanie wśród młodych mieszkańców Przasnysza spotkań stowarzyszeń i izb gospodarczych typu „Biznes Mixer” oraz „Biznes Chillout” służące kreowaniu pomysłu na biznes. Stanowiąc będą wsparcie merytoryczne i doradcze dla młodych potencjalnych przedsiębiorców.
- Organizacja cyklicznych targów przedsiębiorczości, z udziałem Politechniki Warszawskiej, celem informowania przedsiębiorców o innowacyjnych rozwiązaniach, a także stworzenie przestrzeni do wymiany doświadczeń, nawiązywania relacji gospodarczych.
- Przeprowadzenie szkoleń na rzecz Radnych z zakresu projektowania budżetu, zasad jego kształtowania, informacji publicznej, a także ochrony danych osobowych.

Podsumowanie całościowej diagnozy

Całościowa diagnoza miasta w obszarze instytucjonalnym została wykonana w oparciu o informacje pozyskane z różnorodnych źródeł przede wszystkim w oparciu o dane będące w posiadaniu urzędu, ogólnodostępne dane statystyczne. Bardzo ważnym elementem diagnozy były przeprowadzone badania społeczne, spotkania, warsztaty oraz rozmowy indywidualne z pracownikami.

Obszar I. Zarządzanie strategiczne

Przasnysz nie ma wypracowanego systemu zarządzania i planowania strategicznego, co przedkłada się w praktyce na zatarcie wizji rozwoju tego miasta. Z kolei brak jasnej i sprecyzowanej wizji skutkuje niską jakością i rozproszeniem świadczonych usług. Problem ten ma niebagatelne znaczenie przy wdrażaniu Planu Rozwoju Lokalnego. Funkcjonuje nawet przekonanie, że dotychczas opracowane dokumenty strategiczne służyły wyłącznie dedykowanym programom finansowym, nie zaś działaniom o charakterze rozwojowym. Problemem jest brak upowszechniania idei strategicznego planowania wśród kierownictwa Urzędu Miasta i jednostek podległych, a także nadanie tym dokumentom właściwej rangi i wagi. Większość pracowników do tej pory nie zapoznała się nawet z funkcjonującymi i sformalizowanymi strategiami. Występujące mechanizmy formalne, w żadnym miejscu nie nawiązują do powyższego. Taka praktyka wynika z dotychczasowej filozofii i charakteru przywództwa, wszak czynnikiem kognitywnym i aktywizującym jest organ wykonawczy jednostki samorządowej. Plan Rozwoju Instytucjonalnego zakłada wzmocnienie i intensyfikację działań w tym obszarze. W dokumencie zaproponowano realne i rzeczowe rozwiązania, które pozwolą nie tylko realnie wdrożyć planowane założenia, ale również pozwolą na zmianę filozofii zarządzania i przywództwa. Te działania składają się na systemowe rozwiązania jakościowe, służące rozwojowi tego obszaru.

Z przeprowadzonych rozmów indywidualnych z pracownikami, ankiet klienckich, a także ankiet pracowniczych, diagnozy w ramach samooceny, wynika konieczność wzmocnienia roli dokumentów strategicznych, wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, technicznych, infrastrukturalnych i technologicznych jako koherentnych z przyjętymi zamierzeniami. Istotne jest także uświadomienie pracowników i interesariuszy, że dokumenty strategiczne nie powstają dla określonych

i dedykowanych samorządom programów finansowych, ale przede wszystkim dla jakościowego rozwoju Przasnysza.

Najważniejsze problemy

Główne przyczyny	Główne problemy	Główne skutki
<ul style="list-style-type: none"> • Wypracowany i utarty model przywództwa, • Nieelastyczne podejście urzędników do zmian systemowych, • Brak dostępności odpowiednich szkoleń, • Różnorodność interesów urzędników, • Słaba integracja społeczna, • Wysokie oczekiwania społeczne, presja czasu, brak środków w budżecie miasta, • Brak zaufania co do skuteczności konsultacji społecznych, • Zbyt otwarte przywództwo, 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak szczegółowej analizy ryzyka planowanych działań, • Nieskoordynowane planowanie strategiczne • Niewielki dystans w relacjach przełożony – podwładny. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niższa jakość świadczonych usług, • Niska ranga dokumentów strategicznych, • Nieprzewidziane problemy, w trakcie świadczonych usług, • Możliwe konflikty wewnętrzne, • Brak współpracy między jednostkami organizacyjnymi, • Słaba koordynacja pracowników, • Słaby nadzór nad jednostkami organizacyjnymi, • Brak gromadzenia danych strategicznych, • Brak szeroko rozumianych konsultacji społecznych, • Nieskoordynowana praca części urzędników, • Brak konsultacji z właściwą grupą interesariuszy,

Najważniejsze potencjały

- Rozbudowana struktura organizacyjna samorządu,
- Otwartość kierownictwa na zmiany systemowe,
- Doświadczenie kadry kierowniczej i zarządzających,
- Realizacja przez zespół pracowników dokumentów strategicznych,
- Duża ilość organizacji pozarządowych,
- Dobrze funkcjonujący Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, a także część jednostek organizacyjnych.

Najważniejsze bariery rozwojowe

- Brak doświadczenia w planowaniu i zarządzaniu strategicznym,
- Słaba integracja społeczna, a także mała aktywizacja społeczna,
- Nieskoordynowana praca części urzędników,
- Zbyt mały dystans między najwyższym kierownictwem, a pracownikami,
- Utarta praktyka co do postrzegania przez urzędników dokumentów strategicznych,
- Brak dostępności do szkoleń z zakresu zarządzania strategicznego,
- Brak oprogramowania wspierającego ten proces.

Najważniejsze wyzwania rozwojowe

- Podniesienie poziomu kompetencji urzędników,
- Upowszechnianie idei planowania strategicznego,
- Opracowanie systemu analizy ryzyka,
- Włączenie interesariuszy w planowanie strategiczne,
- Zmiana filozofii i charakteru przywództwa,
- Większa otwartość pracowników na zmianę,
- Wykorzystanie doświadczenia kierownictwa do zmian systemowych.

Obszar II. Zarządzanie finansami

Obszar „zarządzanie finansowe” również został słabo oceniony w ramach badania przy użyciu narzędzia samooceny OECD. Kierownictwo Urzędu Miasta, pracownicy, kierownictwo jednostek organizacyjnych oceniło zarządzanie finansami na poziomie 2 z 5 stadium rozwoju samorządu. Na deficyty w zarządzaniu strategicznym wskazano także w ramach badania przy użyciu „arkusza diagnostycznego”. Deficyty te mają przeważnie charakter natury formalno – organizacyjnej. Niewątpliwie środki finansowe przedkładają się na jakość świadczonych usług, a to ogólnie na ocenę samorządu przez mieszkańców. Wszak podstawowym wyzwaniem jest racjonalizacja wydatków i bilansowanie dochodów, przy wzrastających kosztach funkcjonowania. W opinii pracowników należy raczej wprowadzić racjonalne i strategiczne planowanie budżetu, niżeli oszczędzanie na podstawowych usługach czy zleceniach infrastrukturalnych. Działanie odmienne wpływa nie na jakość, ale na „bylejakość”. W obszarze „zarządzanie finansowe” zdefiniowano główne przeszkody w prawidłowej i niezakłóconej obsłudze finansowej Przasnysza. Głównymi problemami są zbyt wysokie koszty związane z funkcjonowaniem oświaty w stosunku do otrzymywanej przez samorząd subwencji oświatowej, roszczenia sądowe niepublicznych przedszkoli z tytułu uzupełnienia dotacji, nie zawsze przemyślana gospodarka finansami, nie bilansujący się system gospodarki odpadów komunalnych. Główną barierą w tym obszarze jest niestabilne prawodawstwo, wzrastające koszty funkcjonowania jednostek samorządowych, a także problemy wewnętrzne tj. organizacyjno – techniczne, w tym właściwa delegacja zadań, brak wystarczających środków na doskonalenie kompetencji urzędników, czy wreszcie koordynacja wewnątrz JST. Głównym wyzwaniem będzie wprowadzenie budżetów zadaniowych we wszystkich jednostkach organizacyjnych, planowania inwestycyjnego w oparciu o sformalizowany proces analizy ryzyka, opracowanie systemu racjonalnego zarządzania długiem, a także minimalizacji kosztów i zwiększenia dochodów budżetowych. Dodatkowo przy tym konieczne są zmiany w zakresie tworzenia, opracowywania i wdrażania dokumentów zadaniowych, przeprowadzenie szkoleń, a także wdrożenie dedykowanego oprogramowania i aplikacji.

Najważniejsze problemy

Główne przyczyny	Główne problemy	Główne skutki
<ul style="list-style-type: none"> Niejasne i nieprecyzyjne przepisy prawa powszechnie obowiązującego, Brak sformalizowanej i należytej koordynacji planowania budżetowego w jednostkach organizacyjnych, Brak dostępności szkoleń, Brak wystarczających środków finansowych, brak spójnych dokumentów organizacyjno – strukturalnych, niewłaściwie i nieefektywnie określona struktura organizacyjna Urzędu Miasta, brak formalnego stanowiska ds. koordynacji jednostek organizacyjnych, w tym oświaty, nie przykładanie wagi do dokumentów organizacyjnych, Zbyt „luźna” strategia zawiadywania i koordynowania zatrudnienia w oświacie, populizm decyzyjny, epidemia koronawirusa, brak elastyczności organizacyjnej w zakresie zmian w oświacie. 	<ul style="list-style-type: none"> Brak koordynacji między Urzędem Miasta, a jednostkami organizacyjnymi, Brak systemowego gromadzenia danych odnośnie prognoz i analityk gospodarczych, społecznych i ilościowych, Brak właściwej analizy ryzyka planowanych i realizowanych zadań przez pracowników szczebla kierowniczego, Brak właściwego oprogramowania i aplikacji wspierających. 	<ul style="list-style-type: none"> Roszczenia sądowe niepublicznych przedszkoli o uzupełnienie dotacji, Zaległości czynszowe z tytułu korzystania z lokali socjalnych, Zbyt niski stosunek wydatków budżetowych do dochodów, Zbyt duże wydatki na oświatę, Niewystarczające środki z dotacji na zadania zlecone, Niewłaściwa koordynacja między Urzędem Miasta, a jednostkami podległymi, Słaba jakość świadczonych usług, Nadmierna oszczędność w niektórych obszarach problematycznych, co przedkłada się na jakość świadczonych usług, Zbyt niskie wpływy z tytułu podatków i opłat lokalnych, a także udziałów w PIT i CIT, Rosnące zadłużenie, Brak stabilnych koncepcji odnośnie systemu odpadów komunalnych i innych, Duże wydatki na energię elektryczną, Rozproszona struktura organizacyjna i zakres zadań pracowników, Niedoszacowanie wydatków na oświatę, Niewystarczające subwencjonowanie oświaty, Zbyt niskie i niebilansujące się wpływy z podatków i opłat lokalnych, Brak właściwej reakcji organu uchwałodawczego, Nie energooszczędne oświetlenie.

Najważniejsze potencjały

- Rozbudowana struktura organizacyjna samorządu,
- Otwartość kierownictwa na zmiany systemowe,
- Doświadczenie kadry kierowniczej i zarządzających finansami,
- Dostrzeganie przez kadrę kierowniczą zdiagnozowanych problemów,
- Współpraca i wdrażanie dobrych praktyk z innych samorządów,

Najważniejsze bariery rozwojowe

- Różnorodne interesy poszczególnych jednostek organizacyjnych,
- Niestabilne przepisy prawa powszechnie obowiązującego,
- Roszczenia niepublicznych przedszkoli z tytułu uzupełnienia dotacji,
- Zbyt mało środków finansowych możliwych do przeznaczenia na inwestycje,

- Nieściągalne zadłużenia z tytułu korzystania z lokali socjalnych,
- Spadek udziałów w podatku CIT i PIT,
- Niewystarczająca subwencja oświatowa.

Najważniejsze wyzwania rozwojowe

- Wprowadzenie budżetów zadaniowych,
- Wprowadzenie systemowego zarządzania długiem,
- Zaangażowanie podmiotów zewnętrznych w spór z niepublicznymi przedszkolami,
- Zmiany organizacyjne Urzędu Miasta,
- Intensyfikacja windykacji należności, a także wprowadzenie rozwiązań systemowych w tym zakresie,
- Szkolenia, wsparcie zewnętrzne i przemodelowanie arkuszy organizacyjnych (dokumentów strategicznych szkół), celem uzyskania lepszego efektu ekonomicznego,
- Kwerenda nieruchomości samorządowych i ich racjonalne zagospodarowanie,
- Opracowanie audytów oświetlenia, audytów energetycznych, wymiana oświetlenia na energooszczędne, zautomatyzowanie procesu zarządzania energią w mieście,
- Wprowadzenie mechanizmów antylobbyingowych, większa transparentność i jawność przy opracowywaniu budżetu JST (jednostki samorządowej),
- Wspólna obsługa księgowo – administracyjna jednostek oświatowych.

Obszar III. Koordynacja działań w obrębie JST

„Koordynacja działań w obrębie JST” stanowi kolejny obszar problemowy. Głównym zdiagnozowanym problemem jest brak właściwej koordynacji między Urzędem Miasta, a miejskimi jednostkami organizacyjnymi. Ich monitoring i kontrola sprowadza się do ustawowego minimum, w strukturze organizacyjnej nie ma formalnie przypisanej osoby odpowiedzialnej za systemową koordynację tych działań, a jest ona rozproszona w strukturze organizacyjnej. Dodatkowo z ankiety pracowniczych wynika, że dla pracowników w tym obszarze istotny jest brak elektronicznego systemu obiegu dokumentów, brak opisanych zasad powoływania zespołów zadaniowych, a także wyposażenia lidera takich zespołów w formalne narzędzia koordynacji i egzekwowania zadań. Zespoły zadaniowe nie są efektywne, a zatem nie osiągają celu dla jakich zostają przeważnie powołane. Istotny wpływ na to ma najwyższe kierownictwo, które nie upowszechnia idei współpracy zespołowej, a raczej indywidualne rozmowy. Podniesienie poziomu kompetencji, lepsza organizacja samorządu, lepsze zarządzanie i koordynacja, a także niwelacja zdefiniowanych problemów winna opierać się na widocznych potencjałach Miasta Przasnysz. Potencjały w tym zakresie, to niewątpliwie otwartość na adaptację do zmieniających się uwarunkowań społecznych i gospodarczych, zaufanie społeczne do kompetencji urzędników i jednostek organizacyjnych, otwartość na współpracę z innymi jednostkami samorządowymi, a także doświadczenie wynikające z programu „Rozwój Lokalny”. Barrierami w rozwoju obszaru będzie niewłaściwa koordynacja jednostek organizacyjnych, przyjęty system i charakter przywództwa, brak konsekwencji w działaniu, mało elastyczna adaptacja urzędników do proponowanych zmian.

Najważniejsze problemy

Główne przyczyny	Główne problemy	Główne skutki
<ul style="list-style-type: none"> • Brak wiary pracowników w skuteczność zespołów zadaniowych, • Różnorodność interesów kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych, a także jednostek organizacyjnych, • Różnice w nastawieniu do poszczególnych celów, • Różnice w horyzontach czasu, różnice w nastawieniu interpersonalnym, • Różnice w sformalizowaniu struktury, • Niewłaściwy system komunikacji, • Zbyt otwarte i partnerskie przywództwo, • Niewłaściwa delegacja zadań, • Słabo rozwinięte miękkie kompetencje zarządcze niektórych kierowników jednostek organizacyjnych, • Samodzielność strukturalna spółki komunalnej, • Niewystarczające procedury w zakresie koordynacji, • Brak właściwego oprogramowania, brak osoby wyznaczonej do koordynacji współpracy i zadań między JST, a jednostkami organizacyjnymi JST, • Brak wystarczających środków finansowych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Małe zaangażowanie w koordynację działań w obszarze organizacji pozarządowych, • Brak należytego wsparcia w procesie ładu korporacyjnego, • Brak opracowanych systemów koordynacji i monitorowania jednostek organizacyjnych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak Elektronicznego Obiegu Dokumentów, • Niższa jakość świadczonych usług, • Nieprawidłowa praca zespołowa, • Brak wyznaczonych celów i odpowiedzialności za realizację zadań, • Nieefektywne zarządzanie i koordynacja, strata czasu i środków finansowych, • Tworzenie podziałów między pracownikami, • Brak opracowanych jasnych procedur, • Brak formalnych narzędzi do egzekwowania zleconych zadań, • Słaba komunikacja między komórkami organizacyjnymi, • Słabe kompetencje interpersonalne zespołu, • Brak wspólnej strategii rozwoju jednostek organizacyjnych, • Słabe upowszechnianie procesu współpracy między jednostkami.

Najważniejsze potencjały

- Otwartość kierownictwa na zmiany systemowe,
- Dostrzeganie przez kadre kierowniczą zdiagnozowanych problemów,
- Współpraca i wdrażanie dobrych praktyk od innych samorządów,
- Determinacja i wola zmian,
- Doświadczenie zdobyte w trakcie realizacji programu „Rozwój Lokalny”.

Najważniejsze bariery rozwojowe

- Różnorodne interesy poszczególnych jednostek organizacyjnych,
- Brak właściwego oprogramowania i aplikacji, w tym Elektronicznego Obiegu Dokumentów,
- Brak właściwej współpracy między komórkami organizacyjnymi,

- Brak wystarczających środków finansowych,
- Niedostępność szkoleń i metod podnoszenia kompetencji,
- Nieprawidłowa praca zespołowa,
- Niejasne procedury.

Najważniejsze wyzwania rozwojowe

- Przeprowadzenie szkoleń z zakresu komunikacji i współpracy oraz analizy ryzyka,
- Stworzenie wewnętrznego systemu komunikacji między pracownikami, a także jednostkami organizacyjnymi,
- Wprowadzenie badań i monitoringu jakości nauczania,
- Opracowanie wizji rozwoju jednostek organizacyjnych,
- Współpraca interdyscyplinarna kierownictwa, w celu osiągnięcia efektu synergii,
- Wprowadzenie realnej odpowiedzialności za realizację zadań.

Obszar IV. Zarządzanie zasobami ludzkimi

„Zarządzanie zasobami ludzkimi” zostało słabo ocenione w ramach samooceny OECD. Planowanie zatrudnienia, rekrutacja i selekcja uzyskało poziom 2 z 5 poziomów stadium rozwoju, motywowanie, ocena i awansowanie zostało ocenione podobnie jak wyżej, z kolei naj słabiej, ponieważ jako 1 poziom z 5 poziomów rozwoju, zostało ocenione doskonalenie zawodowe i etyka. Z przeprowadzonych ankiet pracowniczych wynika niezbyt mocne przywództwo, niewłaściwy przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, brak możliwości awansu zawodowego zarówno pionowego, jak i poziomego, niewłaściwy system motywacji, niesprawiedliwe wynagrodzenia w stosunku do przypisanego danemu pracownikowi zakresu czynności i wymogów stawianych na jego stanowisku, brak w niektórych obszarach współpracy między kierownictwem, zbyt duże obciążenie naczelników i kierowników, co wynika z braku delegacji zadań, wypalenie zawodowe, a także brak zatrudnienia na stanowiska z różnych przyczyn „opróżnionych”. Z arkusza diagnostycznego wynika natomiast niewłaściwa procedura oceny pracowniczej, braku opracowanego systemu podnoszenia kompetencji, brak promowania dzielenia się wiedzą. Z badania przeprowadzonego wśród kierownictwa jednostek organizacyjnych przy użyciu „kwestionariusza diagnostycznego” wynika, że zarządzanie zasobem ludzkim oceniane jest wysoko. Nie zdefiniowano problemów w tym obszarze. Z rozmów indywidualnych przeprowadzonych wśród kierownictwa pojawiały się też uwagi odnośnie nieefektywności niektórych pracowników, kosztem wykonywania zadań „za dwóch” przez innego pracownika. Zasadnym jest tutaj wzmocnienie roli pracowników zaangażowanych w pracę, a także ich właściwe wynagradzanie. Rozważenia także wymaga ewentualna redukcja etatów.

Głównym problemem jest słaba integracja pracowników. Sytuacja związana z epidemią niestety znacznie ogranicza możliwość właściwej integracji. Ponadto za istotny problem należy także uznać kwestie motywacji pracowniczej, wynagrodzenia nieproporcjonalnego do obowiązków, a także nieefektywność i brak inicjatywy ze strony niektórych pracowników. Podniesienie poziomu integracji, poszukiwanie, docenianie i wykorzystywanie przez kierownictwo istotnych cech pracowniczych w procesie zarządzania, a także uporządkowanie systemu wynagradzania i wprowadzenie rozwiązań w systemie motywacyjnym, powinno opierać się na widocznych potencjałach Miasta Przasnysz. Jako potencjały w tym obszarze należy wymienić: doświadczenie i kompetencje personelu urzędniczego, zaufanie społeczne do urzędników, otwartość na współpracę, doświadczenie zdobyte w trakcie udziału w programie „Rozwój Lokalny”. Jest to jeden z trudniejszych obszarów wymagających poprawy, bowiem niewłaściwe czy też niedostateczne zarządzanie zasobem pracowniczym ma nader istotny wpływ na atmosferę w zakładzie, a także jakość świadczonych przez JST usług publicznych.

Najważniejsze problemy

Główne przyczyny	Główne problemy	Główne skutki
<ul style="list-style-type: none"> • Zróżnicowana integracja poszczególnych pracowników i komórek organizacyjnych, • Badanie przez pracowników strefy wpływów i budowanie silnych osobowości, • Różnorodność osobowości, wizji i celów, • Celowe tworzenie sytuacji konfliktowych, • Niewłaściwy i nieproporcjonalny do obowiązków system wynagradzania, • Brak premii regulaminowych, niespójne regulacje prawne w tym zakresie, • Nadmierne obowiązki kierownictwa i brak części delegacji zadań na pracowników niższego szczebla, • Konflikty interpersonalne, • Brak możliwości awansu pionowego i poziomego, • Słabe zarządzanie talentami pracowniczymi, • Niejasne zasady nagradzania, • Przejmowanie przez najwyższe kierownictwo zadań leżących w kompetencji kierownictwa średniego szczebla, • Brak zaufania do części pracowników, • Słabe kompetencje niektórych pracowników, • Brak rozbudowanego systemu naboru pracowników, • Różnorodne doświadczenie z charakteru przywództwa poprzedniej władzy, • Poczucie niesprawiedliwości co do różnorodności obciążenia pracowników przy tych samych zarobkach. 	<ul style="list-style-type: none"> • Słaba integracja pracowników, • Brak zaangażowania w pracę, • Brak poszanowania dla najwyższego kierownictwa, kierownictwa niższego szczebla itd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Słabsza jakość świadczonych usług, • Niewłaściwa współpraca i koordynacja pracowników, • Brak zaangażowania w pracę, • Brak poszanowania dla najwyższego kierownictwa, kierownictwa niższego szczebla itd. • Brak właściwej kontroli wykonywanych przez pracowników zadań, • Brak badania zadowolenia pracowników z pracy w Urzędzie Miasta i w jednostkach organizacyjnych, • Niewłaściwa realizacja zadań, • Słabe wsparcie i ujmowanie autorytetu na zewnątrz, • Brak szkoleń z zakresu umiejętności tzw. „miękkich”, nieaktywne włączanie pracowników w proces planowania, • Zlecanie innym pracownikom zadań, które należą do kompetencji innych pracowników, • Niejasny zakres czynności niektórych pracowników, • Nierzetelny system ocen pracowniczych, • Wzajemna konkurencyjność komórek organizacyjnych, • Brak określonego systemu przekazywania wiedzy w przypadku migracji pracowniczej, • Brak opracowanej strategii wynagrodzeń w przypadku ustawowego podwyższenia minimalnego wynagrodzenia za pracę, • Brak kreatywności i inicjatywy wśród pracowników, • Niejasny podział zadań między pracownikami, • Niewłaściwa delegacja zadań, • Nieterminowa realizacja obowiązków, • Brak wykonania niektórych zlecanych przez najwyższe kierownictwo zadań, • Brak otwartości na zmiany, • Nieufność pracowników.

Najważniejsze potencjały

- Wola i determinacja kierownictwa do wprowadzenia zmian,
- Prowadzone z pracownikami rozmowy indywidualne,
- Spotkania kierownictwa z pracownikami,
- Raportowanie tzw. narad kierownictwa i przesyłanie informacji pracownikom,
- Większa otwartość i partnerskie relacje z pracownikami.

Najważniejsze bariery rozwojowe

- Różnorodność interesów poszczególnych pracowników,
- Słaba integracja pracowników,
- Niewłaściwa delegacja i subdelegacja zadań,
- Brak kreatywności i inicjatywy pracownika,
- Brak ufności i wewnętrzne konkurowanie,
- Przeciążenie i zmęczenie pracowników.

Najważniejsze wyzwania rozwojowe

- Systemowe otwarcie awansów pionowych i poziomych,
- Działania na rzecz integracji pracowniczej,
- Wspieranie inicjatyw i kreatywności pracowniczej,
- Opracowanie systemu delegacji i subdelegacji zadań,
- Budowanie silnego przywództwa,
- Wprowadzenie jasnych i zrozumiałych kryteriów wynagradzania,
- Zwiększenie kontroli realizacji wykonywanych zadań,
- Minimalizowanie konfliktów i właściwa na nie reakcja kierownictwa.

Obszar V. Jakość i dostępność usług publicznych

Obszar ten należało przede wszystkim analizować nie z perspektywy urzędnika, ale z perspektywy mieszkańca. Należy jednak zaznaczyć, że w ramach samooceny OECD, w zakresie usług administracyjnych określono Przasnysz na trzecie stadium rozwoju z pięciu możliwych. Usługi społeczne i techniczne oceniono na drugie stadium rozwoju. Z arkusza diagnostycznego wynika konieczność podjęcia szeregu działań zarówno organizacyjnych jak i technicznych wymagających minimalizację wykazanych deficytów. Głównym problemem jest jednak niska ocena przez mieszkańców jakości świadczonych usług. Na potrzeby opracowania dokumentu przyjęto, że obiektywnymi wskaźnikami określającymi jakość życia w mieście są dane zgromadzone w diagnozie miasta. Dopiero połączenie wskaźników obiektywnych i subiektywnych stanowi gwarancję kompleksowego ujęcia do zagadnienia pomiaru jakości życia. Subiektywną ocenę przeanalizowano na podstawie badania ankietowego oceniającego jakość życia w Przasnyszu. W badaniu poproszono

mieszkańców o ocenienie w skali od 1 (najgorsza) do 5 (najlepsza), 30 aspektów mających wpływ na jakość życia. W badaniu wzięło udział 612 osób, co stanowi 3,61% populacji miasta (4,5% dorosłej populacji). Średnią jakość życia respondenci ocenili nisko - na 2,74 w skali pięciopunktowej.

Tabela 33 Ocena aspektów jakości życia w Przasnyszu

Nr pytania	Aspekt oceny	Średnia ocena
1	Możliwość znalezienia zatrudnienia w Przasnyszu	1,83
2	Warunki do prowadzenia działalności gospodarczej (handel i usługi, produkcja)	2,19
3	Dostępność i ceny mieszkań	2,04
4	Bezpieczeństwo mieszkańców w miejscach publicznych	3,11
5	Poziom zaangażowania mieszkańców w życie miasta	2,63
6	Dostępność i funkcjonowanie infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej	3,54
7	Czystość, estetyka i porządek w mieście	3,01
8	Stan dróg i chodników	2,87
9	Dostępność miejsc parkingowych	2,50
10	Uciążliwość związana z natężeniem ruchu pojazdów	2,66
11	Dostępność i jakość działania pomocy społecznej	2,87
12	Dostępność i jakość działania żłobków i przedszkoli	3,54
13	Poziom kształcenia w szkołach podstawowych	3,40
14	Poziom kształcenia w szkołach średnich	3,25
15	Oferta kulturalna w mieście	2,24
16	Działanie podstawowej opieki zdrowotnej (lekarze pierwszego kontaktu, pielęgniarki)	2,60
17	Warunki dla rekreacji i uprawiania sportów amatorskich	2,60
18	Miejsca wypoczynku, place zabaw, miejsca spotkań	2,38
19	Jakość powietrza	3,39
20	Stan środowiska naturalnego	3,14
21	Jakość usług internetowych	2,87
22	Dostępność i jakość usług transportu zbiorowego na terenie miasta	1,78
23	Usługi transportu zbiorowego - komunikacja z innymi miastami	1,92
24	Usługi w zakresie gospodarki odpadami	2,62
25	Dostępność do sieci ciepłowniczej i gazowej oraz ceny usług	2,73
26	Uciążliwość związana z hałasem	3,01
27	Ilość i jakość placówek handlowych	3,15
28	Ilość i jakość placówek usługowych	3,03
29	Funkcjonowanie administracji samorządowej	2,74
30	Zintegrowanie społeczności lokalnej	2,43
ŚREDNIA		2,74

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiety oceniającej jakość życia w Przasnyszu

Jednocześnie niska ocena jakości życia wskazuje na pilną potrzebę podjęcia działań zmierzających do poniesienia poziomu świadczonych usług publicznych i dostosowania ich do zmieniającego się popytu. Wysoka jakość życia jako cel nadrzędny koncepcji zrównoważonego rozwoju powinna być efektem końcowym prowadzenia polityki rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania (krajowym,

regionalnym oraz lokalnym). Wyniki badania wskazują, że poprawa jakości życia mieszkańców powinna stanowić również cel nadrzędny strategii rozwojowych miasta Przasnysz. Ocena wynikającą z badania ankietowego należy potraktować jako stan wyjściowy do cyklicznego monitorowania subiektywnej jakości życia w mieście. Będzie to stanowiło ważne źródło informacji na temat zadowolenia mieszkańców z poziomu świadczenia usług publicznych. Może być też formą oceny dotychczas prowadzonych polityk rozwojowych.

Głównym problemem jest słaba ocena jakości świadczonych przez JST usług. Konieczna jest większa promocja tych usług, a także systemowa ich poprawa poprzez opracowanie wizji i strategii poszczególnych jednostek. Wizerunek Miasta w tym obszarze powinien zdecydowanie ulec poprawie. Należy podjąć działania komplementarne, określone w Planie Rozwoju Lokalnego i Instytucjonalnego, celem podniesienia ich jakości. Zaproponowane w PRI rozwiązania mają charakter rozwiązań formalnych, organizacyjnych, technicznych, a także odnoszą się do podnoszenia kompetencji wśród urzędników. Konieczne jest także ułatwienie dostępności mieszkańcom do usług, poprzez aplikację, która pozwoli każdemu indywidualnie nie tylko oceniać te usługi i zgłaszać zastrzeżenia oraz uwagi, ale również określi stan indywidualnych spraw w Urzędzie Miasta, a także pozwoli na łatwy kontakt z właściwą komórką organizacyjną miasta. Wyzwaniem niewątpliwie będzie intensyfikacja działań promocyjnych, a także ich profesjonalizacja przy tak słabej ocenie. Konieczne są zatem działania ostrożne, przeanalizowane i dostosowane do dostępnych źródeł komunikacji. Potencjałem Miasta jest niewątpliwie rozbudowana struktura jednostek organizacyjnych, a także doświadczenie jej kadry, które pozwoli w sposób właściwy wdrożyć proponowane rozwiązania, przeszkodą zaś brak otwartości na proponowane zmiany.

Najważniejsze problemy

Główne przyczyny	Główne problemy	Główne skutki
<ul style="list-style-type: none"> • Niewystarczające kompetencje wśród niektórych kierowników jednostek organizacyjnych, • Brak wystarczających środków finansowych, • Niewłaściwa strategia oszczędności na usługach publicznych, • Brak przywiązywania uwagi do promocji świadczonych usług, • Brak koordynatora ds. promocji, brak kreatywnej i inicjatywnej polityki promocji miasta, • Brak wystarczającej oferty dla mieszkańców z różnych diagnozowanych obszarów, • Nieprofesjonalny wizerunek miasta w Internecie, • Brak właściwej estetyki wizualnej. 	<ul style="list-style-type: none"> • Głównym problemem jest słaba ocena jakości świadczonych przez JST usług 	<ul style="list-style-type: none"> • Spadek zaufania mieszkańców, • Zmniejszenie autorytetu jednostki samorządowej, • Niska jakość świadczonych usług, • Słaba ocena jakości świadczonych usług przez mieszkańców, • Problemy związane z dostępem do świadczonych usług, • Niewystarczająca informacja o świadczonych przez JST usługach, • Niespójna szata graficzna w promocji miasta, • Brak nadzoru nad jakością wychodzących dokumentów, • Słabo oceniana oferta kulturalna miasta, • Brak ankietowania i badania jakości świadczonych usług przez JST, • Brak audytów dostępności i oferty sportowej dla osób z niepełnosprawnościami, • Słabe i nieaktualne opisy kart usług.

Najważniejsze potencjały

- Stabilne orzecznictwo decyzje administracyjne (akty władcze samorządu),
- Doświadczenie zespołu pracowniczego,
- Zaangażowanie najwyższego kierownictwa w promocję miasta,
- Doświadczenie przy pozyskiwaniu środków zewnętrznych.
- Możliwość wykorzystania wyników badań społecznych przeprowadzonych w ramach przygotowania projektu do poprawy jakości świadczonych usług

Najważniejsze bariery rozwojowe

- Słabo rozwinięte tzw. kompetencje miękkie wśród niektórych kierowników,
- Brak dostępności do szkoleń i likwidacji luk kompetencyjnych,
- Nieprofesjonalny wizerunek JST w Internecie,
- Brak opracowanej kreatywnej i inicjatywnej polityki rozwoju jednostek zajmujących się świadczeniem usług publicznych,
- Brak systemu badania opinii publicznej na temat jakości świadczonych usług.

Najważniejsze wyzwania rozwojowe

- Zmiany infrastrukturalne i technologiczne celem podniesienia jakości usług,
- Szkolenia pracownicze celem podniesienia kompetencji tzw. miękkich,
- Profesjonalizacja wizerunku JST na zewnątrz,
- Cykliczne badania opinii publicznej na temat jakości świadczonych usług,
- Opracowanie, wdrożenie i monitoring kreatywnej i inicjatywnej polityki rozwoju jednostek organizacyjnych.

Obszar VI. Przejrzystość, Aktywność i Partnerstwo

Ostatni z analizowanych obszarów dotyczy „Przejrzystości, partnerstwa i aktywności społecznej”. JST w sposób niewłaściwy integruje i podejmuje działania aktywizacyjne względem funkcjonujących stowarzyszeń, fundacji, grup nieformalnych, a także organów doradczo – konsultacyjnych. Brak upowszechniania idei konsultacji, włączania tych podmiotów w proces podejmowanych przez samorząd działań skutkuje ich demotywowaniem. Spójna partycypacja społeczna stanowi istotne narzędzie w rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Obszar ten należy wzmocnić, bowiem jest pełen potencjałów takich jak: istniejąca Młodzieżowa Rada Miasta, Rada Dziedzictwa Regionalnego, Rada Seniorów, Przasnyska Rada Działalności Pożytku Publicznego, Federacja Ruch Organizacji na rzecz Społecznej Aktywności „ROSA”. Niestety w warunkach epidemii nie jest możliwa pełna i bezpośrednia partycypacja, ale rozwój technologiczny pozwala na zaangażowanie bez konieczności odbywania spotkań. Samorząd powinien również bardziej zaangażować się w aktywizację i pobudzanie kreatywności wśród tych organizacji, wszak proponowane przez nie działania mają charakter notoryczny, powtarzający się. Wiąże się to z większą aktywnością w procesie

opracowywania planów współpracy z tymi podmiotami, a także opracowaniem wieloletniego programu, który pozwoli na wyznaczenie wizji i celów rozwoju w tym zakresie. Oprócz tych działań, konieczne są zmiany formalne, strukturalne, techniczne i społeczne.

W obszarze tym zdefiniowano także problemy związane z brakiem rzecznika prasowego i uporządkowania zasad współpracy z mediami, małą aktywnością organów konsultacyjno – doradczych, słabe zaangażowanie Zarządów Osiedli oraz Młodzieżowej Rady Miasta, małą ilością konsultacji i niski poziom zainteresowania mieszkańców, niewłaściwą promocją budżetu obywatelskiego. Głównym problemem jest brak kompleksowego planu współpracy z organizacjami pozarządowymi i grupami nieformalnymi, niewystarczająca wiedza organu uchwałodawczego odnośnie strategicznych obszarów funkcjonowania JST. Działania w tym obszarze wymagają niewątpliwie poprawy, zwiększenia aktywności JST, intensyfikacja zaangażowania mieszkańców w życie JST.

Istotnym wręcz problemem jest brak wiedzy i kompetencji urzędników z zakresu partnerstwa publiczno – prywatnego, co skutkuje znacznym ograniczeniem inwestycyjnym miasta. Samorząd dotychczas nie praktykował takiej procedury i nie ma wiedzy odnośnie inicjowania działań w tym zakresie, konieczne są niewątpliwie szkolenia, które wzmocnią kompetencje pracownicze w tym przedmiocie. W rozmowach indywidualnych pracownicy sami przyznają, że PPP stanowi szansę nie tylko na włączenie mieszkańców w proces inwestycyjny, ale także współdecydowanie i dzielenie się częścią samorządności z mieszkańcami Przasnysza. Szansą w tym obszarze będzie nawiązanie współpracy z Przasnyską Radą Przedsiębiorczości, działającą przy Starostwie Powiatowym w Przasnyszu. Organizacja ta włączyła się w prace nad programem „Rozwój Lokalny”, niemniej dotychczas pole współpracy było bardzo ograniczone. Należy wypracować wspólną przestrzeń w tym przedmiocie.

Najważniejsze problemy

Główne przyczyny	Główne problemy	Główne skutki
<ul style="list-style-type: none"> • Niewystarczające kompetencje wśród niektórych kierowników jednostek organizacyjnych, • Różnorodność światopoglądowa mieszkańców, • Niewłaściwe zarządzanie czasem pracowników, • Brak inicjatywy i kreatywności z zakresu promocji miasta, • Brak dostatecznej wiedzy i poczucia estetyki najwyższego kierownictwa, • Nie przywiązywanie wagi do konsultacji społecznych i partycypacji społecznej, • Realizacja zadań wyłącznie formalnych, • Brak inicjatywy i kreatywności pracowników w zakresie rozbudowania usług publicznych, • Brak dostępności szkoleń, • Obawy pracownicze przed procedurą Partnerstwa Publiczno – Prywatnego (PPP), • Nadanie niewłaściwej wagi Budżetowi Obywatelskiemu, • Budżet Obywatelski wykorzystywany przez jednostki organizacyjne do realizacji planowanych inwestycji. 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak upowszechniania przez JST postaw aktywizacji organizacji społecznych, • Brak budowania wśród organizacji społecznych kreatywności i inicjatywy w realizacji przez te podmioty zadań, • Brak doświadczenia w prowadzeniu procesów inwestycyjnych w ramach Partnerstwa Publiczno – Prywatnego, • Zbyt niski poziom współdecydowania o mieście przez mieszkańców. 	<ul style="list-style-type: none"> • Spadek zaufania mieszkańców, • Zmniejszenie autorytetu jednostki samorządowej, • Niska jakość świadczonych usług, • Brak aktywnego udziału w życiu miasta organów konsultacyjno – doradczych, • Brak aktywnego udziału Zarządów osiedli, • Brak udziału miasta w posiedzeniach Przasnyskiej Rady Przedsiębiorczości, • Mała liczba konsultacji społecznych, • Nie włączanie interesariuszy w proces konsultacji podejmowanych decyzji, niewykorzystanie potencjału federacji stowarzyszeń „ROSA”, • Brak właściwej współpracy z mediami lokalnymi, • Brak koordynatora ds. informacji publicznej, • Słaba integracja społeczna.

Najważniejsze potencjały

- Federacja Stowarzyszeń „ROSA”
- Infrastruktura lokalowa dla organizacji pozarządowych,
- Zaangażowanie najwyższego kierownictwa w promocję miasta,
- Otwartość na relacje z mieszkańcami i interesariuszami,
- Jawność i otwartość samorządu.

Najważniejsze bariery rozwojowe

- Słabo rozwinięta współpraca z mediami lokalnymi, brak rzecznika prasowego,
- Słaba promocja Budżetu Obywatelskiego,
- Nieaktywne organy konsultacyjno – doradcze,
- Niewystarczająca wiedza i niedostępność szkoleń,
- Niewystarczające środki finansowe.

Najważniejsze wyzwania rozwojowe

- Zwiększenie udziału czynnika społecznego w procesie świadczenia usług,
- Aktywizacja i integracja społeczna, większa tolerancja,
- Budowanie współpracy z mediami lokalnymi
- Przeprowadzenie procesu inwestycyjnego w ramach PPP
- Przeprowadzenie wykładów i szkoleń o otwartości i tolerancji wśród mieszkańców.

Słaba integracja społeczna, a także dosyć niski udział czynnika społecznego w procesie świadczonych usług, skutkuje koniecznością zwiększenia aktywności mieszkańców, budowania społeczeństwa otwartego i tolerancyjnego. Przasnysz trzeba uznać za miasto przyjazne i otwarte na zmieniające się otoczenie. Mieszkańcy sygnalizowali jednak potrzebę organizacji wykładów i szkoleń z zakresu otwartości, integracji i tolerancji, co także uwzględniono w Planie Rozwoju Instytucjonalnego.

Całościowa diagnoza wskazuje na szereg problemów instytucjonalnych, które składają się na niewystarczającą zdolność do wdrażania polityk rozwojowych miasta. Podkreślić należy, że obecne problemy wynikają nie tylko z aktualnych zaniedbań czy zaniechań, ale są wynikiem nawarstwiających się przez lata problemów w zakresie zarządzania miastem czy włączania interesariuszy w proces decydowania o mieście. Przyczyn tej sytuacji nie można upatrywać jedynie w uwarunkowaniach wewnętrznych samorządu, mają na nią wpływ liczne czynniki zewnętrzne jak choćby legislacja. Szereg zmian zachodzących w mieście w obszarze społecznym, jak choćby zmieniająca się liczba i struktura mieszkańców, gospodarczym, jak zmieniająca się liczba podmiotów i przemiany na rynku pracy, a także uwarunkowania środowiskowe i przestrzenne znacząco wpływają na zapotrzebowanie na usługi publiczne i cały proces zarządzania miastem. Zdiagnozowane problemy instytucjonalne wiążą się z systematycznym pogarszaniem sytuacji społeczno-gospodarczej i utraty funkcji miejskich, w tym jako stolicy powiatu.

Chmura haseł 3 Analiza frekwencyjna odpowiedzi na zagadnienie najważniejsze kierunki działań w obszarze środowiskowym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiety „Marzenia o Przasnyszu”

Chmura haseł 4 Analiza frekwencyjna odpowiedzi na zagadnienie najważniejsze kierunki działań w obszarze gospodarczym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiety „Marzenia o Przasnyszu”

Chmura haseł 5 Analiza frekwencyjna odpowiedzi na zagadnienie najważniejsze kierunki działań

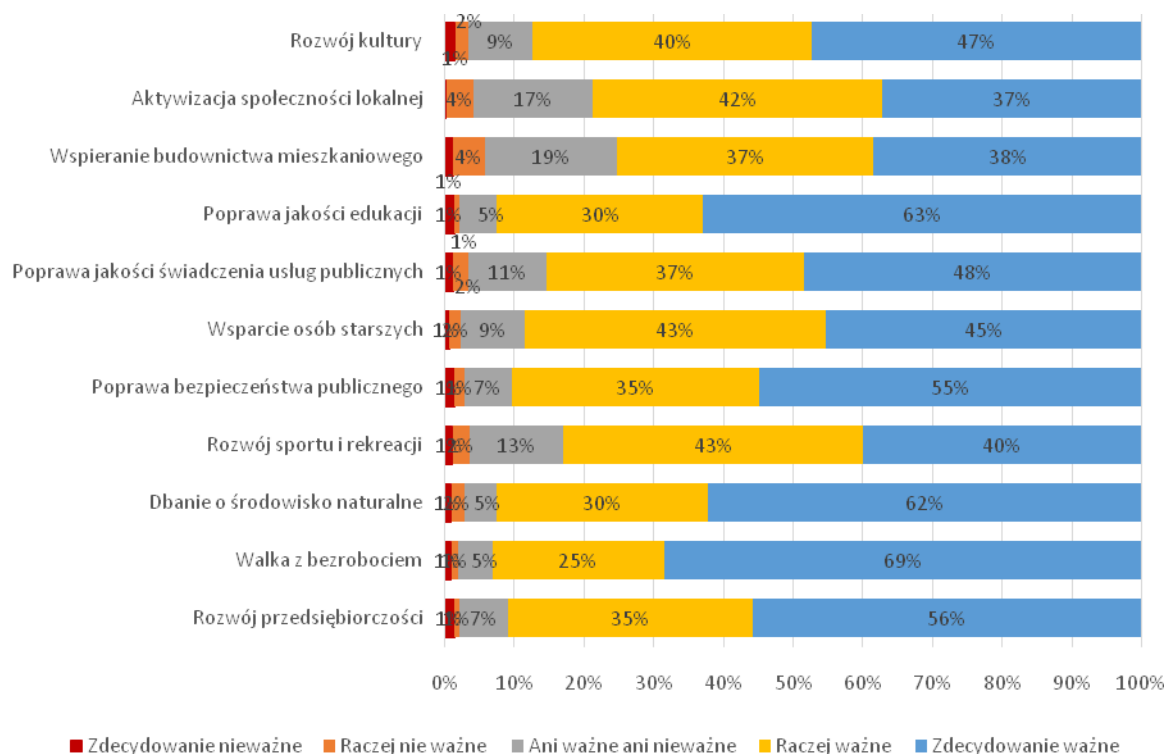


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiety „Marzenia o Przasnyszu”

Zebrane opinie wskazują, że samorząd w planowaniu celów Planu Rozwoju Instytucjonalnego powinien dążyć do lepszego zarządzania miastem w tym poprawy jakości usług publicznych oraz zwiększenia udziału mieszkańców w życiu miasta.

Jednocześnie w formułowaniu celów i działań posłużyły wyniki badania społecznego przeprowadzonego na przełomie 2019 i 2020 roku wśród 465 mieszkańców na temat kierunków rozwoju.

Wykres 46 Ocena istotności kierunków rozwoju miasta



Źródło: Ankieta dla mieszkańców miasta Przasnysz

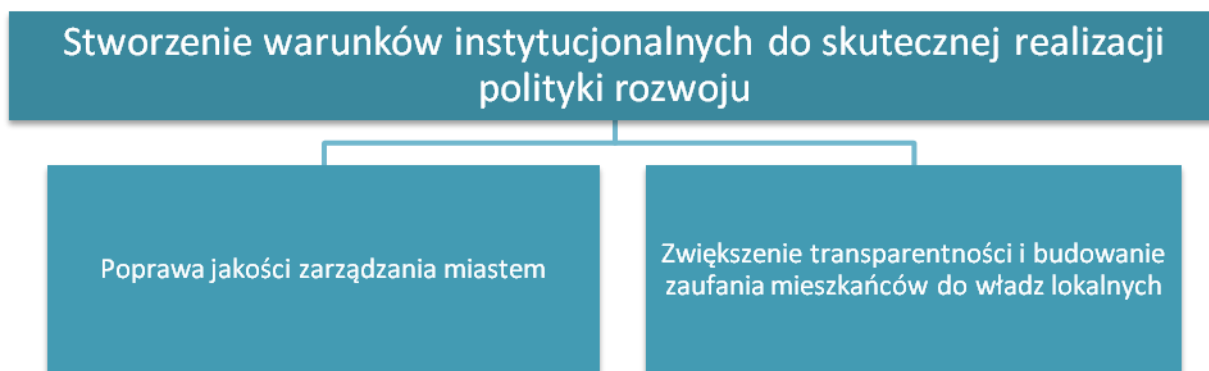
Odpowiedzi te pokazują, że mieszkańcy chcieliby, żeby miasto rozwijało się w możliwie wielu kierunkach. Najwięcej (94% badanych) uznało za ważne walkę z bezrobociem (69% odpowiedzi „zdecydowanie ważne” i 25% „raczej ważne”. W następnej kolejności wskazano poprawę jakości edukacji i dbanie o środowisko naturalne (odpowiednio: 93% i 92% odpowiedzi „zdecydowanie ważne” i „raczej ważne”).

Cele

Na podstawie wszystkich zebranych danych sformułowano cel główny jakim jest: **Stworzenie warunków instytucjonalnych do skutecznej realizacji polityki rozwoju**

Z celu głównego wynikają cele szczegółowe, a do nich przyporządkowano działania.

Schemat 1 Struktura celów



Źródło: Opracowanie własne

Działania

W ramach celów sformułowano działania, które zostały zaprezentowane poniżej.

Cele	Poprawa jakości zarządzania miastem		Zwiększenie transparentności i budowanie zaufania mieszkańców do władz lokalnych
Działania	Wdrożenie rozwiązań organizacyjnych i technicznych usprawniających świadczenie usług publicznych	Usprawnienie obsługi mieszkańców poprzez podniesienie kompetencji lokalnej administracji publicznej	Wdrożenie narzędzi i procedur włączających mieszkańców we współdecydowanie

Wymienione działania będą realizowane przez przedsięwzięcia, których uszczegółowienie zawierają karty działań załączone do niniejszego planu. Drugim elementem realizacji działań będą działania bezkosztowe dotyczące zmian organizacyjnych samorządzie.

Cel I. Poprawa jakości zarządzania miastem

1.1 Działanie: Wdrożenie rozwiązań organizacyjnych i technicznych usprawniających świadczenie usług publicznych oraz podnoszących standardy działania samorządu

Przedsięwzięcia (kosztowe i bezkosztowe):

- Opracowanie zarządzenia Burmistrza, w przedmiocie systemowych zasad współpracy między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi, a także komórkami organizacyjnymi UM.
- Zmiana strukturalna i wzmocnienie roli IMR w procesie planowania strategicznego, wzmocnienie kompetencji w tym zakresie.
- Opracowanie zasad delegacji i subdelegacji zadań, sformalizowanie procesu decyzyjnego.
- Zaprzestanie praktyk „samodelegacji” przez najwyższe kierownictwo.
- Dokonanie przeglądu, opracowanie raportu i wniosków odnośnie modyfikacji dokumentów w kontekście ich spójności z dokumentami strategicznymi, planowaniem przestrzennym itd.
- Ograniczenie wydatków inwestycyjnych, które są popularne, ale nie są zgodne ze strategicznymi założeniami Miasta Przasnysz.
- Opracowanie zarządzenia w przedmiocie opłat z tytułu krótkoterminowego zajęcia i wykorzystania nieruchomości.
- Przygotowanie i poddanie pod obrady Rady Miejskiej uchwały w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.
- Wdrożenie aplikacji koordynującej system odpadów komunalnych (weryfikację osób pozostających poza systemem gosp. odpadami).
- Zakup oprogramowania do zarządzania i planowania strategicznego.
- Zakup aplikacji ODPN – Program do naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli.
- Zakup oprogramowania do zarządzania nieruchomościami.
- Zlecenie opracowania raportu, audytu arkuszy organizacyjnych w Przasnyszu – opinia i wsparcie eksperckie.
- Wymiana oświetlenia w budynkach użyteczności publicznej na energooszczędne.
- Smart-Town” – Światło w jednym ręku. Aplikacja do zintegrowanego zarządzania oświetleniem miejskim.
- Gromadzimy dane i zarządzamy skutecznie” – zakup oprogramowania do gromadzenia danych strategicznych.
- Opracowanie systemu planowania wydatków, w oparciu o przeprowadzoną szczegółowo analizę ryzyka.
- Sformalizowanie procesu podejmowania decyzji strategicznych, celem ich monitorowania, a także egzekwowania.
- Raport o retencyjności wód opadowych, w kontekście opłat zmiennych do Wód Polskich.
- Kwerenda mienia komunalnego i weryfikacja zasobu gruntów.
- Opracowanie i uchwalenie programu gospodarowania nieruchomościami, jako programu spójnego z istniejącymi strategiami.
- Przekształcenie Referatu Podatków i Opłat Lokalnych w Wydział Podatków i Opłat Lokalnych.
- Kontynuowanie i prowadzenie przez MZGKiM sp. z o.o. intensywnych działań windykacyjnych względem dłużników z tytułu czynszów za korzystanie z lokali socjalnych.
- Opracowanie polityki zamiany lokali socjalnych względem eksmitowanych na lokale o niższych standardach i parametrach.
- Opracowanie programu ułatwienia spełnienia zobowiązań z tytułu korzystania z lokali mieszkalnych stanowiących własność Przasnysza tzw. odpracowanie czynszowe.
- Wprowadzenie budżetów zadaniowych w oświacie i JST.
- Opisanie procesu zarządzania płynnością JST i wdrożenie tego procesu

- Przypisanie właściwym pracownikom odpowiedzialności za monitorowanie spójności planów budżetowych z planami strategicznymi.
- Sformalizowanie uprawnień i odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za zarządzanie zadaniami i ryzykiem, w zakresie obejmującym cały proces realizacji zdania tj. od planowania do wydatkowania środków.
- Wprowadzenie Elektronicznego Obiegu Dokumentów
- Zbudowanie systemu Intranet, jako systemu wew. komunikacji.
- Wprowadzenie wspólnej obsługi księgowej, organizacyjnej i zamówień: Szkół Podstawowych, Przedszkoli, Ośrodka Sportu i Rekreacji.
- Opracowanie racjonalizacji obciążeń pracowniczych i systemu proporcjonalnego do wynagrodzeń określania obowiązków pracowniczych.
- Powołanie osoby/rozszerzenie zakresu czynności pracownika o nadzór właścicielski nad spółką komunalną
- Wprowadzenia raportowania, a także sformalizowania spotkań zespołów zadaniowych.
- Opisanie systemu odpowiedzialności i nadzoru zarówno w Urzędzie Miasta w Przasnyszu jak również w jednostkach organizacyjnych.
- Opracowanie obiegu kluczowych dokumentów w Urzędzie Miasta i jednostkach organizacyjnych
- Opracowanie i wdrożenie zarządzenia odnośnie przepływu informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi, a Urzędem Miasta, a także między komórkami organizacyjnymi Urzędu Miasta w zakresie informacji strategicznych.
- Opracowanie i wdrożenie szczegółowych zasad tworzenia zespołów zadaniowych, lepsza ich koordynacja i zarządzanie.
- Sformalizowanie odpowiedzialności za realizację zadań wielodzielnicowych i ich właściwa koordynacja.
- Konkurs Talentów” czyli wewnętrzny system awansu poziomego.
- Wprowadzenie premii regulaminowej.
- Opracowanie prognozy i polityki wynagrodzeń, która będzie uwzględniała otaczające zmiany ekonomiczne, w tym wzrost wielkości minimalnego wynagrodzenia za pracę.
- Wprowadzenie możliwości awansu pionowego poprzez zmianę Regulaminu Wynagradzania i Organizacyjnego i wprowadzenie „starszego inspektora.
- Wprowadzenie do Regulaminu Wynagradzania obiektywnych przesłanek różnicowania wynagrodzenia zasadniczego, uzależnionego od odpowiedzialności, wykształcenia, zakresu obowiązków, ryzyka zawodowego, szczególnych wymogów personalnych i wykształcenia – wprowadzenie.
- Unikanie nadmiernych obciążeń Naczelników poprzez niewłaściwą delegację i subdelegację zadań.
- Wprowadzenie systemu kontroli zasad delegacji w Urzędzie Miasta.
- Zaprzestanie zlecania zadań spoza zakresu czynności pracowników, opracowanie mechanizmów ochronnych.
- Włączenie pracowników w proces podejmowania decyzji poprzez spotkania, opinie, konsultacje.
- Cykliczne badania zadowolenia pracowników.
- Opracowanie indywidualnych planów rozwoju pracownika.
- Zlecenie Naczelnikom i Kierownikom kwerendy zakresu czynności pracowniczych, a w konsekwencji ich uporządkowanie.
- Opracowanie programu wspierania nowych pracowników poprzez system coachingu i mentoringu
- Opracowanie zasad i procedur przekazywania wiedzy „zasada kontynuacji” przez pracowników migrujących.
- Opracowanie systemu zastępstw pracowniczych.
- Opracowanie Zarządzeniem Burmistrza procedury antykorupcyjnej oraz procedury antymobbingowej w Urzędzie Miasta w Przasnyszu.

- Opracowanie aplikacji „IKM” Indywidualne Konto Mieszkańca, gdzie każdy mieszkaniec, po założeniu konta i zalogowaniu się będzie mógł sprawdzić stan i postęp wszystkich swoich spraw kierowanych do Urzędu Miasta, przeglądać czynności JST wykonane w jego sprawie, sprawdzić swoje zadłużenie względem JST, zgłaszać interwencje, przeglądać aktualne informacje z Miasta.
- Wprowadzenie „ChatBota” – Wirtualna obsługa interesantów.
- Montaż blatu w Urzędzie Stanu Cywilnego, przystosowanego dla osób z niepełno sprawnościami.
- Montaż ławeczek wokół Urzędu Miasta dla osób starszych.
- Lepsze oznakowanie pokoi, tablica informacyjna z numerami pokoju na parterze budynku Urzędu Miasta.
- Przegląd upoważnień do wydawania decyzji w kontekście ich kompletności i zgodności z przepisami prawa – raport.
- Opracowanie wspólnego kalendarza wydarzeń ze Starostwem Powiatowym w Przasnyszu.
- Prowadzenie statystyk i raportowanie udostępnianych informacji publicznych, a także odmowa ich udostępniania, gromadzenie orzecznictwa, materiałów, archiwizacja danych i ich powtórne wykorzystywanie.
- Uruchomienie/ uzupełnienie Biuletynów Informacji Publicznych dla jednostek organizacyjnych miasta Przasnysz.
- Zwiększenie przejrzystości BIP w zakresie uporządkowania aktów prawnych i przypisania im słów kluczowych, celem łatwiejszego wyszukiwania.
- Intensyfikacja promocji Budżetu Obywatelskiego.
- Opracowanie procedur zapobiegania konfliktom interesu i zasad etyki.
- Opracowanie systemu organizowania i udostępniania tzw. otwartych danych.

1.2 Działanie: Usprawnienie obsługi mieszkańców poprzez podniesienie kompetencji lokalnej administracji publicznej.

- Szkolenie dla kadry kierowniczej z zakresu planowania i zarządzania strategicznego.
- Szkolenie dla kadry kierowniczej z zakresu przywództwa „Budowanie Leadership’u”.
- Zwiększenie dostępności i aktywności służb informatycznych.
- Uzupełnienie luk kompetencyjnych/ przegląd i modyfikacja zakresów czynności.
- Modyfikacja zakresu rzeczowego IMR, GKOŚ, GGNPP.
- Opracowanie planu wykorzystania nieruchomości miasta Przasnysz na lata 2021 – 2024 r. w którym określona będzie wizja ich zagospodarowania, spójna z przyjętymi strategiami.
- Opracowanie przez jednostki pozostałe, które nie posiadają opracowanych strategii, wieloletniej wizji funkcjonowania.
- Konieczność większego zaangażowania w proces planowania strategicznego publicznych przedszkoli i żłobka. Większy monitoring i egzekwowanie w tym obszarze.
- Opracowanie wspólnie z samorządami powiatu przasnyskiego wspólnej strategii w obszarze odpadów komunalnych, oświaty, rozwoju gospodarczego, zrównoważonego rozwoju, turystyki, komunikacji i transportu.
- Szkolenie z zakresu „Tworzenia i zatwierdzania arkusza organizacyjnego”.
- Szkolenie. „Efektywne zarządzanie długiem w JST - Poszukiwanie równowagi finansowej”.
- Wprowadzamy budżet zadaniowy”. Szkolenie z zakresu budżetu zadaniowego w JST.
- Przasnysz analizuje ryzyko”. Szkolenie dla pracowników z zakresu analizy ryzyka”.
- Opracowanie wieloletniej polityki mieszkaniowej Przasnysz.
- Zmiana systemu dokonywania przeglądu możliwych źródeł finansowania, a także wyposażenie pracownika w odpowiednie narzędzia prawne do monitorowania, egzekwowania i raportowania działań w tym zakresie.
- Opracowanie zarządzeniem zasad planowania strategicznego i analizy.
- Komunikacja i współpraca, to podstawa”, Szkolenie załogi pracowniczej.
- „Przasnysz analizuje ryzyko”. Szkolenie dla pracowników z zakresu analizy ryzyka.

- Utworzenie stanowiska do koordynacji i nadzoru nad oświatą w Przasnyszu.
- Prowadzenie monitoringu jakości nauczania.
- Prowadzenie badań nad jakością nauczania w Przasnyszu, współpraca w tym zakresie ze Starostwem Powiatowym w Przasnyszu.
- Opracowanie wizji rozwoju i poprawy jakości świadczenia usług przez Miejski Dom Kultury, Muzeum Historyczne w Przasnyszu, OSiR.
- Powołanie zarządzeniem Burmistrza zespołu składającego się z dyrektorów placówek kulturalnych, celem współpracy, integracji, wymiany doświadczeń i opracowanie dobrych praktyk przewidywany czas wprowadzenia.
- Opracowanie wspólnej strategii rozwoju kultury.
- Zakup „Infomatów” do budynków użyteczności publicznej. Infomaty pozwolą w sposób zautomatyzowany przeprowadzać badanie jakości świadczonych usług.
- Przebudowa Biura Obsługi Interesantów poprzez dostosowanie mebli dla osób z niepełnosprawnościami, wyposażenie w sprzęt teleinformatyczny, monitor informacyjny.
- Przeprowadzenie szkolenia z zakresu obsługi interesantów, asertywności, zasad savoir vivre instytucji publicznych.
- Powołanie pełnomocnika ds. osób z niepełno sprawnościami.
- Opracowanie systemu nadzoru i monitorowania wszystkich usług publicznych.
- Opracowanie standardów dostępności usług publicznych dla osób z niepełnosprawnościami.
- Zwiększenie dostępności strony internetowej Urzędu Miasta, opublikowanie aktualnych i uzupełnienie brakujących opisów kart usług, opublikowanie aktualnych i dopracowanych wzorów formularzy/wniosek.
- Opracowanie przez OSiR oferty sportowej dla osób z niepełnosprawnościami.
- Opracowanie audytów dostępności, a także wprowadzenie systemowego programu likwidacji barier w JST.
- Szkolenie dla pracowników Urzędu Miasta z zakresu Partnerstwa Publiczno – Prywatnego.

Cel II. Zwiększenie transparentności i budowanie zaufania mieszkańców do władz lokalnych

1. Działanie: Wdrożenie narzędzi i procedur włączających mieszkańców we współdecydowanie.

Przedsięwzięcia (kosztowe i bezkosztowe):

- Wykłady i warsztaty z zakresu integracji, tolerancji, postaw obywatelskich Zbudowanie e - platformy i newslettera dla NGO.
- Zmiana podejścia JST do konsultacji społecznych i traktowanie ich nie jako „konieczność”, a niezbędne narzędzie budowania społeczeństwa obywatelskiego.
- Opracowanie zarządzeniem Burmistrza procedur konsultacji projektów uchwał i zarządzeń opracowywanych przez Burmistrza lub wnoszonych przez interesariuszy.
- Zwiększenie kręgu interesariuszy zapraszanych na obrady sesji RM.
- Promowanie, upowszechnianie i egzekwowanie przez kierownictwo włączania w proces planowania strategicznego czynnika społecznego.
- Promowanie, konsultacje i sformalizowanie działalności Rady Dziedzictwa Narodowego (aktualnie działalność ta nie jest sformalizowana).
- Opracowanie rejestru organizacji, instytucji, organizacji, które powinny być włączane w proces planowania strategicznego.
- Protokołowanie i ankietowanie spotkań z organami konsultacyjnymi i gromadzenie danych odnośnie obszarów wymagających poprawy.
- Opracowanie zasad planowania strategicznego, w oparciu o sformalizowaną analizę ryzyka, a także partycypację społeczną.

- Podejmowanie działań informujących społeczeństwo o roszczeniach niepublicznych przedszkoli względem JST.
- Współpraca i nawiązanie relacji z innymi JST, które dysponują doświadczeniem w przedmiocie roszczeń niepublicznych przedszkoli.
- Wnioskowanie do Prokuratury Krajowej o wsparcie w przedmiocie roszczeń niepublicznych przedszkoli.
- Przyłączenie się do stowarzyszeń samorządowych, a także korzystanie z ich doświadczenia, wiedzy i autorytetu.
- Włączenie organu uchwałodawczego i przesłanie odpisu uchwał intencyjnych do administracji centralnej, Prokuratury Krajowej i innych JST, celem włączenia się w problem roszczeń niepublicznych przedszkoli.
- Włączenie środowiska politycznego do problemu roszczeń niepublicznych przedszkoli jako zagrożenia dla finansów publicznych.
- Opracowanie zarządzenia, które przeciwdziała mechanizmom lobbingsowym przy projektowaniu budżetu, a także nad tworzonym prawem miejscowym.
- Wprowadzenie rejestru procesu legislacyjnego, gdzie zawarte będą szczegółowe informacje o osobach odpowiedzialnych za projekt, a także historię zmian danego projektu.
- Konieczność dopracowania procedury zamówień publicznych, intensyfikacja działań związana z poszukiwaniem atrakcyjnych ofert, większa kontrola zamówień podprogowych, konieczność dokładnej i starannej analizy rynku. Jednostki podległe nie posiadają regulaminów zamówień podprogowych, należy je opracować.
- Racjonalna gospodarka finansowa - poprzez planowanie strategiczne, poprzedzone analizą ryzyka, egzekwowanie odpowiedzialności pracowniczej, za niestaranne opinie czy wskazania, które stanowiły podstawę podjętych decyzji.
- Utworzenie Wydziału Promocji i Spraw Społecznych/ Obywatelskich.
- Włączenie interesariuszy w proces tworzenia prawa.
- Wykłady i warsztaty ogólno miejskie dla mieszkańców Przasnysza z zakresu integracji, tolerancji, postaw obywatelskich.
- Utworzenie nowego stanowiska Koordynatora ds. społecznych i obywatelskich, tj. wzmocnienie i określenie nowych zadań dla stanowiska ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi.
- Aktywizacja Zarządów Osiedli, większe ich zaangażowanie w sprawy miasta, monitorowanie, raportowanie.
- Opracowanie wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (konsultacje, spotkania, rozmowy).
- Włączenie miasta do Przasnyskiej Rady Przedsiębiorczości.
- Opracowanie wieloletniego programu rozwoju gospodarczego „Przasnyski Kontrakt Przedsiębiorcy”.
- Organizowanie wśród młodych mieszkańców Przasnysza spotkań stowarzyszeń i izb gospodarczych typu „Biznes Mixer” oraz „Biznes Chillout” służące kreowaniu pomysłu na biznes.
- Organizacja cyklicznych targów przedsiębiorczości, z udziałem Politechniki Warszawskiej, celem informowania przedsiębiorców o innowacyjnych rozwiązaniach, a także stworzenie przestrzeni do wymiany doświadczeń, nawiązywania relacji gospodarczych.
- Przeprowadzenie szkoleń na rzecz Radnych z zakresu projektowania budżetu, zasad jego kształtowania, informacji publicznej, a także ochrony danych osobowych.

Działania wynikają wprost z diagnozy, postulatów zgłaszanych przez mieszkańców w trakcie spotkań, wywiadów, badań ankietowych. Stanowią odpowiedź na najważniejsze problemy instytucjonalne miasta, a ich realizacja powinna przyczynić się do ich zniwelowania. Dobór działań jest zasadny i racjonalny, a rozwiązania adekwatne do diagnozy. Zaplanowane działania dopełniają się tematycznie, sprawiając, że plan będzie oddziaływał na całość funkcjonowania samorządu.

Działania przewidziano do finansowania w ramach programu „Rozwój Lokalny”. Uzupelniono je o szereg rekomendacji, które nie generują dodatkowych kosztów, a dotyczą zmian organizacyjnych i formalnych.

We wszystkich działaniach zostaną uwzględnione zagadnienia horyzontalne. Przedsięwzięcia będą oparte na równości szans i niedyskryminacji, umożliwiając wszystkim, bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, orientację seksualną, sprawiedliwe, pełne uczestnictwo we wszystkich działaniach na jednakowych zasadach.

Działania będą też realizowane z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju w tym zasady 4R zakładającej, że rozwój społeczny i gospodarczy nie pozostaje w konflikcie z interesami ochrony środowiska i ładu przestrzennego. Uwzględniają potrzeby przyszłych pokoleń, nie naruszają równowagi przyrodniczej i przestrzennej. Przyczyniają się do redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza, zużycia energii z paliw kopalnych. Wszystkie zaplanowane działania będą uwzględniały aspekt dostępności w wymiarach architektonicznym, informacyjnym, cyfrowym i edukacyjnym. Założono likwidację barier architektonicznych w budynku urzędu, wdrożenie dostępnych narzędzi cyfrowych, a także szereg działań szkoleniowych skierowanych m.in. do pracowników z niepełnosprawnościami, które mają się przyczynić do lepszej obsługi osób z niepełnosprawnościami czy starszych.

W ramach grantu na dostępność przewidziano także szkolenia z zakresu obsługi i savoir-vivre wobec osób z niepełnosprawnościami, projektowania uniwersalnego, tworzenia dostępnych treści dla kadry urzędu i administrowanie stronami internetowymi by treści były dostępne.

W ujęciu całościowym realizacja wszystkich założeń powinna wpłynąć na synergii działań, a docelowo podniesienie zdolności instytucjonalnych zapewniających właściwą realizację polityk rozwojowych w tym Planu Rozwoju Lokalnego.

Część IV. Wdrożeniowa

Wstęp

Cele i działania przyjęte zostały w określonych warunkach instytucjonalnych, legislacyjnych, społecznych, ekonomicznych oraz politycznych, które są stanami dynamicznymi. Dlatego osiągnięcie założonych celów wymaga systematycznego monitorowania zmian wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań, ciągłej obserwacji oraz oceny pozytywnych i negatywnych doświadczeń przy wdrażaniu planu. Pozwala to na gromadzenie wiedzy użytecznej w realizacji polityk publicznych, umożliwia formułowanie rekomendacji, a następnie podejmowanie na ich podstawie decyzji, które służą poprawie jakości prowadzonych przez samorząd działań⁵³. Przyjętego planu nie należy traktować jako zamkniętego dokumentu, który ma obowiązywać cały czas w niezmienionym kształcie. Ewentualna modyfikacja planu będzie się odbywała na podstawie przesłanek wynikających z systemu monitorowania i ewaluacji w trybie jego przyjęcia.

Finansowanie i harmonogram

Podstawowym źródłem finansowania planu będą środki pozyskane z Funduszy norweskich i EOG, a także w dłuższej perspektywie środki własne oraz pozyskane fundusze zewnętrzne, które pozwolą na zrealizowanie większej ilości przedsięwzięć, zgodnie z określonymi priorytetami. Dlatego też skuteczne pozyskiwanie środków zewnętrznych powinno być traktowane w sposób priorytetowy przez władze miasta.

Realizację Planu Rozwoju Instytucjonalnego zaplanowano na lata 2021-2024 z perspektywą do 2029 roku. Ramy czasowe poszczególnych działań i przedsięwzięć zawarto w tabeli. W harmonogramie założono rezerwę czasową wynikającą z analizy ryzyka. Harmonogram realizacji poszczególnych przedsięwzięć zostanie wprowadzony do planów działań urzędu na poszczególne lata. Harmonogram działań związanych z wdrażaniem, monitoringiem i ewaluacją zawarto w dalszej części dokumentu.

Tabela 34 Plan Rozwoju Instytucjonalnego

Nazwa przedsięwzięcia w ramach działania	Podmiot odpowiedzialny za przedsięwzięcie	Zakres czasowy (kwartał i rok)	Szacunkowy koszt (w zł)	Planowane źródła finansowania
DZIAŁANIE PODSTAWOWE <i>Wdrożenie rozwiązań organizacyjnych i technicznych usprawniających świadczenie usług publicznych (2 772 200 zł),</i> Podmiot realizujący działanie (lider działania):				
<i>Przedsięwzięcie 1., „Gromadzimy dane i zarządzamy skutecznie” - Zakup oprogramowania do gromadzenia danych strategicznych</i>	Miasto Przasnysz	III 2021 - II 2022	18 000 zł	18 000 zł - Dotacje na projekt EOG

⁵³ S. Bienias i in., Ewaluacja Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2012.

<i>Przedsięwzięcie 2.</i> , Usprawniamy komunikację wewnątrz". Intranet w Urzędzie Miejskim w Przasnyszu.	Miasto Przasnysz	III 2021 - III 2022	20 000 zł	20 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 3.</i> Program „OPEN”. Urząd dostępny dla osób głuchoniemych.	Miasto Przasnysz	II 2021 – I 2024	90 000 zł	90 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 4.</i> SMART-TOWN „Światło w jednym ręku”. Aplikacja do zintegrowanego zarządzania oświetleniem miejskim.	Miasto Przasnysz	IV 2022 – II 2023	70 000 zł	70 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 5.</i> „Arkusze organizacyjny” - wsparcie merytoryczne podmiotu zewnętrznego	Miasto Przasnysz	II 2021 – III 2021	6 000 zł	6 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 6.</i> ChatBot, czyli wirtualna obsługa interesantów.	Miasto Przasnysz	III 2023 – III 2023	6 000 zł	6 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 7.</i> Wymiana oświetlenia w budynkach użyteczności publicznej na energooszczędne.	Miasto Przasnysz	I 2022 – III 2022	1 600 000 zł	1 600 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 8.</i> Opracowanie strategii rozwoju miasta	Miasto Przasnysz	I 2022 – IV 2022	50 000 zł	50 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 9.</i> Aplikacja ODPN - Program do naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli	Miasto Przasnysz	I 2022 – I 2024	43 200 zł	43 200 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 10.</i> , „Badamy opinię o usługach”. Zakup informatów do budynków użyteczności publicznej.	Miasto Przasnysz	II 2022 – III 2022	35 000 zł	35 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 11.</i> BOI dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Przebudowa Biura Obsługi Interesantów.	Miasto Przasnysz	II 2021 - III 2021	20 000 zł	20 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 12.</i> Zakup oprogramowania do zarządzania i planowania strategicznego	Miasto Przasnysz	II 2021 – II 2021	20 000 zł	20 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 13.</i> „uRaport - Opracowanie raportu prawno-podatkowego o możliwości wprowadzenia ulg podatkowych dla przedsiębiorców”	Miasto Przasnysz	II 2021 – III 2021	25 000 zł	25 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 14.</i> Aplikacja „IKM”, czyli wszystkie informacje w zasięgu ręki.	Miasto Przasnysz	I 2023 – I 2024	400 000 zł	400 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 15.</i> Zakup oprogramowania do zarządzania nieruchomościami Miasta Przasnysz.	Miasto Przasnysz	II 2022 – II 2022	25 000 zł	25 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 16.</i> Elektroniczny Obieg Dokumentów	Miasto Przasnysz	II 2021 – III 2021	35 000 zł	35 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 17.</i> Znikają problemy z energią, czyli wymiana sieci LAN i sieci elektrycznej w budynku Urzędu Miasta	Miasto Przasnysz	I 2022 – IV 2022	300 000 zł	300 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 18.</i> USC bardziej	Miasto Przasnysz	I 2023 –	9 000 zł	9 000 zł -

dostępne dla interesantów. Dostosowanie mebli do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.		I 2023		Dotacje na projekt EOG
DZIAŁANIE PODSTAWOWE Usprawnienie obsługi mieszkańców poprzez podniesienie kompetencji lokalnej administracji publicznej (216 500 zł),				
Podmiot realizujący działanie (lider działania): Miasto Przasnysz				
<i>Przedsięwzięcie 1.</i> , Konkurs Talentów" czyli wewnętrzny system awansu poziomego	Miasto Przasnysz	I 2022 – IV 2022	20 000 zł	20 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 2.</i> , Komunikacja i współpraca, to podstawa". Szkolenie załogi pracowniczej.	Miasto Przasnysz	IV 2021 – III 2022	35 000 zł	35 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 3.</i> Podnoszenie kompetencji pracowników samorządowych	Miasto Przasnysz	II 2021 – I 2024	97 500 zł	97 500 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 4.</i> Szkolenie dla kadry kierowniczej z zakresu przywództwa „Budowanie Leadership’u”.	Miasto Przasnysz	III 2021 – IV 2021	6 000 zł	6 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 5.</i> Szkolenie dla pracowników z zakresu obsługi interesantów.	Miasto Przasnysz	I 2023 – II 2023	8 000 zł	8 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 6.</i> Szkolenie dla kadry kierowniczej z zakresu planowania strategicznego w JST	Miasto Przasnysz	II 2021 – III 2021	15 000 zł	15 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 7.</i> Szkolenie z zakresu „Tworzenia i zatwierdzania arkusza organizacyjnego"	Miasto Przasnysz	II 2021 – II 2021	5 000 zł	5 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 8.</i> Szkolenie. „Efektywne zarządzanie długiem w JST - Poszukiwanie równowagi finansowej"	Miasto Przasnysz	III 2021 – IV 2021	10 000 zł	10 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 9.</i> , Przasnysz analizuje ryzyko". Szkolenie dla pracowników z zakresu analizy ryzyka.	Miasto Przasnysz	II 2021 – III 2021	10 000 zł	10 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 10.</i> , Wprowadzamy budżet zadaniowy". Szkolenie z zakresu budżetu zadaniowego w JST	Miasto Przasnysz	IV 2023 - I 2024	10 000 zł	10 000 zł - Dotacje na projekt EOG
DZIAŁANIE PODSTAWOWE Wdrożenie narzędzi i procedur włączających mieszkańców we współdecydowanie (55 000 zł),				
Podmiot realizujący działanie (lider działania): Miasto Przasnysz				
<i>Przedsięwzięcie 1.</i> "Przasnyska strefa NGO" - platforma e - lerningowa	Miasto Przasnysz	II 2022 - IV 2022	10 000 zł	10 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 2.</i> Integracja, tolerancja i postawy obywatelskie - warsztaty dla mieszkańców	Miasto Przasnysz	I 2022 - I 2022	30 000 zł	30 000 zł - Dotacje na projekt EOG
<i>Przedsięwzięcie 3.</i> Partnerstwo Publiczno - Prywatne - szkolenie dla pracowników	Miasto Przasnysz	II 2021 - II 2022	15 000 zł	15 000 zł - Dotacje na projekt EOG
DZIAŁANIE PODSTAWOWE Zarządzanie projektem i współpraca bilateralna (4 973 500 zł),				
Podmiot realizujący działanie (lider działania): Miasto Przasnysz				
<i>Przedsięwzięcie 1.</i> Zarządzanie projektem i współpraca bilateralna	Miasto Przasnysz	II 2021 - I 2024	4 973 500 zł	4 973 500 zł - Dotacje na projekt EOG

Podsumowanie ram finansowych DZIAŁAŃ PODSTAWOWYCH, z tego:				8 017 200 zł
Przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym				2 834 700 zł
Przedsięwzięcia o charakterze nieinwestycyjnym				5 182 500 zł
Podsumowanie ram finansowych DZIAŁAŃ UZUPEŁNIAJĄCYCH				0 zł
Ramy finansowe PLANU ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO				8 017 200 zł

Systemy zarządzania – zapewnienie efektywności i skuteczności urzędu miasta i jego jednostek organizacyjnych w realizacji PRI

Efektywne i skuteczne realizowanie Planu Rozwoju Instytucjonalnego stanowi wyzwanie dla samorządu miejskiego: kierownictwa urzędu i pracowników różnych szczebli, a także jednostek organizacyjnych. Wymaga stworzenia systemu wdrażania powiązanego ze strukturą organizacyjną urzędu. Ze względu na obecny podział kompetencji w systemie wdrażania będą uczestniczyli: Burmistrz, Zastępca, Sekretarz, Skarbnik, Naczelnik Wydziału Inwestycji, Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych, pracownik ds. kadrowych, informatyk oraz pracownicy wydziałów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zagadnień merytorycznych.

W wymiarze **organizacyjnym** (efektywność operacyjna i inwestycyjna) niezbędne jest:

Stworzenie odpowiedniej struktury organizacyjnej, z wyraźnym podziałem odpowiedzialności i kompetencji dla poszczególnych poziomów, oraz opracowanie kluczowych procesów gwarantujących skuteczną realizację planu organizacji w zakresie produktów, rezultatów i oddziaływania, w powiązaniu z planowaniem finansowym i analizą dostępności zasobów. Przekładanie celów strategicznych i operacyjnych organizacji na odpowiednie plany i zadania dla jej komórek organizacyjnych i poszczególnych pracowników, opracowywanie polityki zarządzania zasobami ludzkimi na podstawie strategii i planów organizacji, z uwzględnieniem koniecznych kompetencji pracowników (kwalifikacji, umiejętności i postawy), w tym stosowanie profili kompetencyjnych oraz opisów stanowisk i funkcji na potrzeby planów: naboru i rozwoju zawodowego pracowników.

- Stworzenie struktur wewnętrznych zarządzanych zadaniowo i projektowo, szczególnie w przypadku realizacji projektów o szczególnym znaczeniu dla rozwoju gminy,
- Określenie mierzalnych celów krótko- i długoterminowych dla wszystkich poziomów i obszarów organizacji, zgodnie z wytycznymi kontroli zarządczej,
- Rozwijanie systemu kontroli zarządczej, obejmującego zarządzanie ryzykiem i wewnętrzny system kontroli finansowej oraz stałe monitorowanie wyników organizacji w zakresie celów strategicznych i operacyjnych
- Regularne gromadzenie i analizowanie odpowiednich informacji o istotnych zmiennych, takich jak rozwój sytuacji polityczno-prawnej, społeczno-kulturowej, społecznej, ekologicznej, gospodarczej, technologicznej i demograficznej,
- Inicjowanie i organizowanie zadaniowych relacji partnerskich oraz opracowywanie i wdrażanie wspólnych projektów z innymi organizacjami sektora publicznego, w tym identyfikacja potrzeb zawierania długoterminowych partnerstw publiczno-prywatnych.
- Zwiększenie wiedzy i zaangażowania pracowników urzędu i jednostek organizacyjnych w realizację planu.

W wymiarze **komunikacji wewnętrznej i społecznej** oraz wizerunkowej niezbędne jest:

- Stworzenie warunków dla efektywnej komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej budującej integrację i aktywność społeczną,

- Budowanie i utrzymywanie partnerstwa i sieci współpracy z ważnymi interesariuszami (mieszkańcy, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, instytucje publiczne i inne),
- Budowanie i podnoszenie publicznej świadomości, reputacji i uznania dla miasta, jego walorów oraz świadczonych przez nie usług. Opracowywanie strategii promocji wraz z systemem identyfikacji wizualnej, planu budowania tożsamości lokalnej.

Aby zrealizować cele wyznaczone w Planie Rozwoju Instytucjonalnego konieczne jest podjęcie działań o charakterze partnerskim pomiędzy władzami miasta i społecznością lokalną. Niezbędna jest ich rzetelna realizacja, monitoring i ocena. Innym wymiarem partnerstwa jest współpraca między samorządami, szczególnie z powiatem. Ważnym zagadnieniem będzie właściwa współpraca z partnerami zaangażowanymi w realizację działań z zakresu Planu Rozwoju Lokalnego. Samorząd powinien dążyć do jak najlepszej współpracy i efektywności w tym zakresie, a także trwałości i rozwijania nowych pól działania. Znaczenie tej współpracy będzie coraz większe i musi być uwzględnione w polityce władz samorządowych. Znajduje to odzwierciedlenie w dokumentach i rozstrzygnięciach przyjętych na szczeblu krajowym i regionalnym.

Kluczowym działaniem w tym procesie będzie promowanie planu oraz dystrybucja informacji na temat jej wdrażania - jako czynników, które zapewniają zainteresowanie i aktywny udział mieszkańców we współkreowaniu polityki rozwojowej miasta. Naturalnie odpowiedzialność za realizację Planu Rozwoju Lokalnego spoczywa na władzach miasta, Urzędzie Miasta i jednostkach organizacyjnych. Nadzór nad realizacją programu będzie pełnił Burmistrz Przasnysza jako organ wykonawczy. Merytorycznie za koordynację prac związanych z monitorowaniem i oceną postępów realizacji planu będzie odpowiadał Zastępca Burmistrza. Wszyscy pracownicy merytoryczni urzędu i kierownicy jednostek organizacyjnych będą zobowiązani do opracowywania oraz terminowego przekazywania danych o postępach realizacji przedsięwzięć i danych do systemu monitorowania i oceny planu (zgodnie z ustaloną procedurą). Za techniczne opracowywanie danych i raportów a także spotkań będzie odpowiedzialny Zastępca Burmistrza. Ponadto zaplanowano powołanie zespołu ds. rozwoju miasta, który ma stanowić organ konsultacyjno-doradczy wspierający samorząd w zakresie realizacji PRL i PRI. W skład zespołu będą wchodzić przedstawiciele kluczowych interesariuszy powołani zarządzeniem Burmistrza. Przewiduje się, że członkowie zespołu będą dostarczali miastu informacji i danych o zachodzących procesach społeczno-gospodarczych a także brali udział w corocznym monitorowaniu postępów realizacji planów.

Analiza ryzyka

Przeprowadzona analiza ryzyka jest zgodna z zasadami określonymi w Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonymi Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2019 r., jak również wytycznymi zawartymi w Komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem. Analiza jest zgodna także z podstawowymi metodykami zarządzania projektami, czyli PMI oraz PRINCE2.

Na podstawie przytoczonych metodyk i wytycznych Ministerstwa Finansów, w niniejszym dokumencie przyjęto następującą procedurę w procesie analizy i zarządzania ryzykiem:

- Identyfikacja ryzyka (rozważenie ryzyk, które mogą mieć wpływ na stopień osiągnięcia celów).

- Ocena ryzyka (jakościowa i ilościowa ocena, klasyfikacja ryzyk).
- Sterowanie ryzykiem (zidentyfikowanie odpowiednich reakcji na ryzyko, przydzielenie im właścicieli ryzyka, następnie wykonanie, monitorowanie i kontrolowanie tych reakcji).

Za ważny aspekt procesu przyjęto także odpowiedni stopień komunikacji z interesariuszami.

Identyfikacja ryzyka

Wstępem do identyfikacji ryzyka jest zawsze dokładne zrozumienie celów i zadań projektu, jak również tego co może wpływać na osiągnięcie tychże celów. Stąd proces identyfikacji poprzedzono przeglądem i dokładną analizą sformułowanych celów. Identyfikacja ryzyk została przeprowadzana przed rozpoczęciem projektu, ale będzie także kontynuowana okresowo w trakcie realizacji projektu (nie rzadziej niż raz w roku), gdyż nie wszystkie potencjalne zdarzenia mogą być znane przed rozpoczęciem realizacji projektu. Źródeł potencjalnych ryzyk szukano wewnątrz Miasta, jak również w środowisku, w jakim Miasto funkcjonuje.

W procesie identyfikacji zastosowano następujące techniki:

- **Analiza procesów**

Analiza procesowa pozwala wskazać potencjalne miejsca usprawnień, które stać się mogą zmiennymi wpływającymi na kształtowaną strategię zarządzania. Poprzez wyodrębnienie i eksplorację właściwości i składników danego procesu takich jak nakłady, zadania, obowiązki i rezultatów zapewnia identyfikację relacji zachodzących pomiędzy nimi. Pozwala ona na ocenę procesów wewnętrznych z uwzględnieniem wpływu otoczenia, zrozumienie kluczowych działań danego zjawiska, organizacji, uporządkowanie rozumienia pojęć i ich właściwości oraz określenie odpowiedzialności za realizację danego procesu. Stworzenie mapy wybranych procesów umożliwia ich analizę i wskazanie potencjalnych miejsc wpływających na poprawę efektywności procesów i eliminujących sytuacje niepożądane.

- **Burza mózgów**

Metoda służąca pozyskaniu informacji od uczestników spotkania na sprecyzowany problem dotyczący danego projektu, zadania. Każdy uczestnik ma możliwość wyrażenia swojej opinii, która nie jest oceniana pod względem wartości informacji. Nie zakłada się sztywnych ram prowadzenia dyskusji. Istotny jest jak największy przepływ informacji z wyłączeniem stereotypowego myślenia o danym zagadnieniu. Prowadzi to do znacznej otwartości uczestników i wyrażania nowych opinii i podawania rozwiązań.

W procesie identyfikacji ryzyk wzięły udział osoby, które są odpowiedzialne za realizację wyznaczonych celów i zadań oraz osoby je realizujące, w tym w szczególności Zespół roboczy.

Osobą odpowiedzialną za cały proces zarządzania ryzykiem jest Zastępca Burmistrza Ryzyka identyfikowano na poziomie działań. Wszystkie zidentyfikowane ryzyka poddano ocenie.

Tabela 35 Potencjalne ryzyka i ich kategoryzacja

Kategoria ryzyka	Potencjalne ryzyka
Finansowo-inwestycyjne	Wzrost kosztów inwestycji
	Opóźnienia w realizacji inwestycji
	Brak źródeł finansowania
	Zakwestionowanie wydatków kwalifikowanych grożące obniżeniem dofinansowania projektu
Instytucjonalne	Niekorzystna zmiana polityki Państwa
	Paraliż decyzyjny
	Kłopoty komunikacyjne i nieefektywny system przepływu informacji
	Nieodpowiedni podział kompetencji i nieprecyzyjne określenie zakresów obowiązków
Operacyjno - Technologiczne	Negatywny wpływ na infrastrukturę (np. przeciążenia sieci, zakłócenia w dostawach energii i łączności)
	Nieadekwatność rozwiązań projektu technicznego do postępu technologicznego

	Wzrost kosztów operacyjnych
Prawno-administracyjne	Niekorzystne zmiany prawne, brak jasnych przepisów w danym zakresie i niejednolite orzecznictwo
	Problemy z zamówieniami publicznymi
Psychospołeczne	Niekorzystne procesy demograficzne
	Działania lobbingowe
	Presja, naciski grup interesu
Rynkowe	Zmiana kursów walut
Środowiskowe	Protesty społeczne w tym ekologów
Zasobowe	Strata kluczowych zasobów koniecznych do realizacji projektu
	Niedostateczne kwalifikacje pracowników/urzędników
	Niemożliwość znalezienia właściwych zasobów koniecznych do wykonania projektu
Kryzysowe	Pojawienie się klęsk żywiołowych
	Stan epidemii (COVID)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie generatora wniosków

Ocena ryzyka (analiza ryzyka)

Ocena ryzyka, służyła poznaniu zakresu, w jakim ryzyka mogą wywrzeć wpływ na osiągnięcie celów. Szacowano istotność ryzyka poprzez określenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz ocenę jego skutków. Zastosowano następujące skale jakościowe dla oceny prawdopodobieństwa oraz skutku danego ryzyka:

Tabela 36 Skala prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka

Bardzo nieprawdopodobne - A (1-25%)	Bardzo niskie bądź niskie prawdopodobieństwo zaistnienia zdarzenia, maksymalnie 25%.
Nieprawdopodobne - B (26-50%)	Mało prawdopodobne zaistnienia zdarzenia, mieszczące się w przedziale 26-50%.
Prawdopodobne - C (51-75%)	Zaistnienie zdarzenia istotnie prawdopodobne, mieszczące się w przedziale 51-75%.
Niemal pewne - D (76-99%)	Zaistnienie zdarzenia wysoce prawdopodobne bądź niemal pewne, w przedziale 76-99%.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie generatora wniosków

Tabela 37 Skala oceny skutków ryzyka

Minimalny I (1-25%)	Brak oddziaływania, albo nieznaczny wpływ na cele i spodziewane korzyści projektu, nawet przy braku podjęcia działań zaradczych. Podjęcie działań zaradczych niweluje negatywne skutki oddziaływania prawie w całości.
Umiarkowany II (26-50%)	Umiarkowane oddziaływanie na cele i spodziewane korzyści projektu, które można dodatkowo minimalizować poprzez podjęcie działań zaradczych. Osiągnięcie średnio- i długookresowych celów nie jest zagrożone, chociaż stopień ich osiągnięcia może odbiegać nieco od zaplanowanych poziomów.
Poważny III (51-75%)	Silny negatywny wpływ na cele i spodziewane korzyści projektu, które niezwykle trudno jest niwelować podjęciem działań zaradczych. Średnio- i długookresowe cele zostają osiągnięte w stopniu dalekim od zakładanego.
Bardzo poważny IV (76-99%)	Bardzo poważny, negatywny wpływ na cele i spodziewane korzyści projektu, mogący skutkować poważną albo nawet całkowitą utratą zakładanych efektów. Nawet podjęcie szeroko zakrojonych działań zaradczych nie jest w stanie przeciwdziałać negatywnym skutkom. Średnio- i długookresowe cele nie są osiągnięte, bądź osiągnięte w minimalnym zakresie.

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 38 Analiza Ryzyka

Ryzyko	Kategoria ryzyka	Przyczyna materializacji ryzyka	Kategoria wpływu	Potencjalne skutki	Nr działania, którego dotyczy	Prawdopodobieństwo	Wpływ	Oznaczenie kolorystyczne
Niekorzystne procesy demograficzne	Psychospołeczne	Brak konsultacji społecznych, presja społeczna, zmiana zapotrzebowania beneficjentów, niedostateczne zaangażowanie beneficjentów w projekt	Harmonogram, cele	Realizacja projektu może ulec opóźnieniu i nie wszystkie założenia i cele projektu zostaną osiągnięte co będzie skutkowało utratą części dofinansowania	1	A	I	D1R1
					3	B	III	D3R1
Nieodpowiedni podział kompetencji i nieprecyzyjne określenie zakresów obowiązków	Instytucjonalne	Brak narzędzi umożliwiających właściwe diagnozowanie, ocenianie kompetencji pracowników	Struktura organizacyjna, cele	Nieefektywna działalność urzędu, projekt może nie zostać zrealizowany we właściwym czasie i nie osiągnąć zamierzonego skutku.	1	B	II	D1R2
					2	B	II	D2R2
					3	B	I	D3R2
					4	B	III	D4R2
Kłopoty komunikacyjne i nieefektywny przepływ informacji	Instytucjonalne	Nieadekwatność informacji na podst. których podejmuje się decyzje, utrata informacji, brak zaufania	Efektywność pracy, struktura organizacyjna	Brak współpracy utrudnia sprawną realizację projektu	1	B	II	D1R3
					2	B	II	D2R3
					3	B	II	D3R3
					4	B	III	D4R4
Wzrost kosztów operacyjnych	Operacyjno-technologiczne	Nieprzewidziana złożoność projektu aplikacji, trudności w implementacji do systemu. Częste zmiany wymagań użytkowników na różnych etapach realizacji przedsięwzięcia. Brak znajomości rynku wykonawców.	Harmonogram, cele, budżet	Realizacja projektu może się opóźnić nie wszystkie założenia i cele zostaną osiągnięte. Projekt może stracić część dofinansowania i obciążyć dodatkowymi kosztami budżet beneficjenta.	1	B	III	D1R4
					2	B	II	D2R4
					3	A	I	D3R4
					4	B	II	D4R4
Strata kluczowych zasobów	Zasobowe	Brak odpowiedniego systemu motywacyjnego i rozwojowego, wypalenie zawodowe, brak system retencji kadr.	efektywność pracy, struktura organizacyjna harmonogram	Realizacja projektu może ulec opóźnieniu i nie wszystkie założenia i cele projektu zostaną osiągnięte. Wzrosną koszty związane z procesem uzupełnienia kadry o właściwych kompetencjach	1	B	III	D1R5
					2	B	II	D2R5
					3	A	II	D3R5
					4	B	III	D4R5

Niedostateczne kwalifikacje pracowników/urzędników	Zasobowe	Brak systemu szkoleń i rozwoju kompetencyjnego pracownika	Efektywność pracy, struktura organizacyjna, harmonogram	Realizacja projektu może ulec opóźnieniu. Nie wszystkie założenia i cele projektu zostaną osiągnięte i zrealizowane w sposób prawidłowy co będzie skutkowało utratą części dofinansowania	1	B	II	D1R5
					2	B	II	D2R5
					3	B	I	D3R5
					4	B	III	D4R5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie generatora wniosków

W większości przypadków prawdopodobieństwo oceniono na B (nieprawdopodobne) i A (bardzo nieprawdopodobne). Wpływ oceniono na II (umiarkowany) i III (poważny). W opinii Zespołu najważniejsze ryzyka, to instytucjonalne i zasobowe, dotyczą one największej ilości działań.

Ocena ryzyka (analiza ryzyka)

Dla wszystkich zidentyfikowanych ryzyk przewidziano reakcję, która pozwoli wyeliminować, zredukować, bądź zneutralizować skutki materializacji ryzyk. Dla zaplanowania reakcji posłużono się następującą klasyfikacją:

- unikanie - polega na zmianie planu projektu w taki sposób, by wyeliminować dane ryzyko albo uwarunkowania z nim związane, lub by uchronić cele projektu od ewentualnych skutków wystąpienia tego ryzyka. W ramach unikania możliwe do podjęcia są następujące działania: przyjęcie sprawdzonych metod realizacji zamiast nowatorskich rozwiązań, unikanie niesprawdzonych wykonawców, zwiększenie czasu przeznaczonego na realizację projektu, zwiększenie zasobów,
- łagodzenie – to strategia polegająca na zmniejszaniu prawdopodobieństwa lub skutków wystąpienia niekorzystnego zdarzenia ryzyka do akceptowalnego poziomu. Podjęcie odpowiednio wczesnych działań mających na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa lub skutków wystąpienia ryzyka dla projektu jest znacznie bardziej skuteczne, aniżeli próby naprawienia szkód po fakcie. Koszty łagodzenia powinny być dostosowane do szacowanego prawdopodobieństwa oraz skutków wystąpienia ryzyka. Działania podejmowane w ramach łagodzenia ryzyka włączane są do planu projektu, a ich budżet staje się częścią budżetu projektu,
- redukcja – proaktywne działania podjęte w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia lub ograniczenia wpływu zdarzenia.

Rodzaje reakcji na szansę:

- Wykorzystanie – wykorzystanie szansy w celu zapewnienia, że ona zaistnieje a jej potencjał zostanie wykorzystany,
- Wzmocnienie – proaktywne działania podejmowane w celu zwiększenia prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia lub zwiększenia wpływu zdarzenia, jeżeli ono wystąpi,
- Odrzucenie - podjęcie świadomej i przemyślanej decyzji o niewyeksplorowaniu lub nierozwijaniu szansy po ustaleniu, że jest to bardziej ekonomiczne niż próba podejmowania jakiejś reakcji ,
- Współdzielenie - partnerzy w projekcie wspólnie dzielą się zyskiem.

Zgodnie z przyjętą klasyfikacją, zaplanowano następujące reakcje dla najważniejszych zidentyfikowanych ryzyk:

Tabela 39 Reakcje na zidentyfikowane ryzyka

Ryzyko	Kategoria reakcji na ryzyko	Właściciel ryzyka	Reakcja na ryzyko
Niekorzystne procesy demograficzne	Redukowanie	Burmistrz	Szerokie konsultacje społeczne, włączenie beneficjentów w proces decyzyjny
Nieodpowiedni podział kompetencji i nieprecyzyjne określenie obowiązków	Redukowanie	Burmistrz, Zastępca Burmistrza	Opracowanie i wdrożenie systemu oceny intensyfikacji prac poszczególnych stanowisk i kompetencji poszczególnych pracowników
Kłopoty komunikacyjne i nieefektywny przepływ informacji	Redukowanie	Burmistrz, Zastępca Burmistrza	Opracowanie i wdrożenie modelu przepływu informacji (łańcuch, okrąg). Określenie metod dostępu do informacji, analiza i dbałość o relacje interpersonalne pracowników
Wzrost kosztów operacyjnych	Unikanie	Informatyk	Uprzednia analiza rynku wykonawców i producentów danych technologii badanie wydajności i mocy obciążeniowej istniejącej sieci strukturalnej
Strata kluczowych zasobów koniecznych do realizacji projektu	Redukowanie	Burmistrz, Zastępca Burmistrza, Sekretarz, Inspektor ds. kadr	Opracowanie systemu motywacji, dodatkowych świadczeń oraz programu personalnego rozwoju pracowników. Stworzenie bazy danych zgłoszeń aplikacyjnych kandydatów na istniejące stanowiska
Niedostateczne kwalifikacje pracowników / urzędników	Łagodzenie	Burmistrz, Sekretarz, Inspektor ds. kadr	Opracowanie systemu szkoleń i rozwoju kompetencyjnego

Źródło: Opracowanie własne

Każde ryzyko w trakcie realizacji programu będzie sterowane z wykorzystaniem narzędzi charakterystycznych dla procesu zarządzania ryzykiem, czyli przede wszystkim Rejestru ryzyka. Rejestr ryzyk będzie zawierał przede wszystkim następujące elementy:

- Autor – osoba wprowadzająca ryzyko do rejestru,
- Data rejestracji ryzyka,
- Kategoria ryzyka,
- Opis zawierający (przyczyna, wydarzenie i efekt),
- Wpływ,
- Prawdopodobieństwo,
- Poziom ryzyka,
- Kategoria reakcji na ryzyko,
- Przewidywana reakcja na ryzyko,
- Właściciel ryzyka,
- Osoba zaplanowana do podjęcia reakcji.

Sposób monitorowania oraz ewaluacji PRI

System monitorowania planu jest elementem kontroli zarządczej, której celem zgodnie z ustawą o finansach publicznych i wytycznymi MF jest m.in. zapewnienie skuteczności i efektywności oraz

analiza zagrożeń i ryzyka w działaniach gminy i jej jednostek organizacyjnych. Wskaźniki monitorowania są w tym systemie niezbędnym elementem stosowania tzw. mechanizmów kontroli realizacji celów strategicznych i operacyjnych.

Monitoring realizowany będzie w odniesieniu do realizowanych celów oraz działań i będzie oprócz analizy ilościowej i jakościowej dostarczał informacji dotyczących przesłanek do aktualizacji zapisów planu oraz głównych problemów w realizacji założonych celów.

Monitoring polegać będzie na systematycznym zbieraniu i analizowaniu ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanego planu. Monitoring ma pełnić następujące funkcje:

- informacyjną – monitoring ma obrazować w jakim zakresie wypełniane są cele i jakie pojawiają się trudności w trakcie ich realizacji,
- edukacyjną – proces służy dyskusji nad sposobami i możliwościami rozwiązywania problemów, pojawiających się w trakcie realizacji planu Strategii,
- integrującą – do udziału w procesie oraz omawiania rezultatów powinni być zaangażowani przedstawiciele samorządu miejskiego oraz różnych środowisk, w tym organizacji pozarządowych.

Wskaźniki realizacji PRL będą pozyskiwane głównie z następujących źródeł:

- ewidencji i baz danych będących w dyspozycji miasta,
- badań społecznych,
- ze statystyki publicznej.

Proces monitorowania planu powinien zostać uporządkowany w procedury i przyjęty zarządzeniem Burmistrza do stosowania przez wszystkie jednostki uczestniczące we wdrażaniu PRL. Dane zgromadzone poprzez analizę wskaźnikową zostaną wykorzystane także do oceny (ewaluacji).

Plan będzie monitorowany w cyklu corocznym z zachowaniem następujących terminów:

- opracowanie wstępnych informacji na temat realizowanych przedsięwzięć i działań (do końca III kwartału),
- przygotowanie zestawień statystycznych, możliwie najaktualniejszych, określających wartości wskaźników dla poszczególnych celów (do końca III kwartału),
- analiza zgromadzonych danych i opracowanie raportu okresowego z realizacji planu (do końca III kwartału),
- organizacja spotkania otwartego dla pracowników poświęconego prezentacji wyników realizacji planu, podjętych i planowanych działań (do końca IV kwartału).

Efektem procesu monitorowania oraz przedmiotem dyskusji na temat realizacji planu będą raporty. Za ich opracowanie odpowiedzialny będzie Sekretarz/Zastępca. Procedury dotyczące monitorowania planu zostaną zinstytucjonalizowane w formie zarządzenia Burmistrza. Raport powinien zawierać:

- podsumowanie stanu realizacji przedsięwzięć,
- analizę wskaźników monitorowania,
- wnioski i rekomendacje dla przyszłych działań w ramach realizacji planu.

Ocena (ewaluacja) podobnie jak monitoring stanowi narzędzie wykorzystywane w zarządzaniu strategicznym. Jest to systematyczne badanie, prowadzone z użyciem zróżnicowanych metod, złożone ze zbierania danych, analizy, oceny oraz informowania o wynikach. Jego celem jest oszacowanie (w odniesieniu do jasno sformułowanych kryteriów) jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania interwencji publicznych⁵⁴. W przypadku PRI ma ona dwojakie znaczenie: po pierwsze – dostarczy informacji koniecznych do przeprowadzenia ewentualnych aktualizacji, a po

⁵⁴ S. Bienias i in., Ewaluacja Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2012.

drugie – całościowa ocena końcowa będzie stanowiła podstawę do stworzenia kolejnego dokumentu. Wyniki oceny przyjmą formę raportu, który zostanie opracowany na podstawie danych zgromadzonych poprzez system monitoringu oraz analiz dokonanych przez Urząd Miasta. Ocena przeprowadzana zostanie w połowie okresu obowiązywania planu (2024 r.) i będzie bazą do prac nad ewentualną aktualizacją na dalszą część obecnego okresu programowania. W 2030 roku zaplanowano ewaluację ex-post. Zakłada się, że ewaluacja będzie się odbywała w oparciu o zestaw wskaźników monitoringowych. Bardzo istotnym elementem oceny będzie przeprowadzenie cyklicznych badań społecznych oceniających jakość życia mieszkańców w tym ocenę funkcjonowania administracji samorządowej odniesienie wyników do badania przeprowadzonego w 2020 r. w ramach pracowania niniejszego planu.

Powiązanie Planu Rozwoju Instytucjonalnego z Planem Rozwoju Lokalnego

Plan Rozwoju Instytucjonalnego jest elementem warunkującym prawidłowe i efektywne prowadzenie polityk publicznych i realizacji zamierzeń strategicznych w tym Planu Rozwoju Lokalnego. Zapewnia warunki do właściwej realizacji Strategii Rozwoju Społeczno– Gospodarczego, Gminnego Programu Rewitalizacji oraz polityką przestrzenną zawartą w studium i planach miejscowych. W Planie Rozwoju Lokalnego założono stworzenie nowych dokumentów programowych i planistycznych w kilku obszarach. Zarządzanie miastem powinno opierać się na wizji oraz jej urzeczywistnieniu w strategii i programach rozwoju. Ten najważniejszy dokument opisujący politykę rozwoju miasta winien wyznaczać cele i główne kierunki działań. Te z kolei powinny znajdować odzwierciedlenie w programach i planach, które pozwolą w sposób usystematyzowany i skuteczny realizować założone polityki publiczne. Wszystkie zaplanowane do stworzenia dokumenty mają opierać się na szczegółowej diagnozie i w oparciu o nią wyznaczać cele oraz działania. Powinny także, podobnie jak PRL, powstawać w procesie partycypacyjnym na każdym etapie ich tworzenia. Mają stanowić kontynuację i uszczegółowienie planu, a zatem muszą być z nim spójne.

Dokumentem strategicznym, który w sposób szczególny wiąże się z niniejszym planem i jest Plan Rozwoju Lokalnego. Głównym celem PRL jest poprawa jakości życia mieszkańców, która będzie realizowana przez sześć celów strategicznych. Działania w ramach PRL zakładają wieloaspektowy i wielowątkowy rozwój społeczno-gospodarczy miasta. Zakładają podniesienie jakości świadczonych usług publicznych oraz ich dostosowanie do zmieniającego się popytu. W kontekście realizacji PRL realizacja założeń z obszaru instytucjonalnego wzmacniających efektywność wdrażania polityk rozwojowych, stałe monitorowanie zachodzących w mieście procesów i adaptacyjności do nowych warunków nabierają szczególnej wagi. Równoległa realizacja polityki rozwojowej miasta i wzmacnianie zdolności instytucjonalnych w jej realizacji przyczyni się do trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego Przasnysza.

Procedura uchwalenia, zmiany i uchylenia PRI

Forma uchwały Rady Miejskiej

Program Rozwoju Instytucjonalnego został przyjęty w drodze aktu (oświadczenia woli) Rady Miejskiej w Przasnyszu, stąd też każda jego zmiana lub uchylenie winny być dokonane także w takiej formie.

■ Powołanie zespołu roboczego

1) Wnioski w przedmiocie zmiany Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) może składać każdy. Wnioski takie rozpatruje zespół roboczy powołany przez Burmistrza, w skład którego wchodzi:

- przedstawiciele Urzędu Miasta (3 osoby),
- przedstawiciele organizacji pozarządowych (3 osoby),
- przedstawiciele Rady Miejskiej w Przasnyszu (3 osoby),
- przedstawiciele miejskich jednostek organizacyjnych (3 osoby).

2) Zespół jak i Komisja Odwoławcza powołany zostanie w drodze zarządzenia, które będzie zawierać zakres rzeczowy i przedmiotowy działalności Zespołu, zgodnie z przyjętymi zasadami powoływania takich zespołów.

3) Zespół roboczy opiniuje złożone wnioski i publikuje informacje z tym związane na stronie internetowej Urzędu Miasta w Przasnyszu, a także na tablicy ogłoszeń. Każdy z mieszkańców może wnieść zastrzeżenia do tych opinii w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia ich publikacji. Zastrzeżenia wnosi się do Urzędu Miasta w Przasnyszu w formie pisemnej bądź elektronicznej. Zastrzeżenie powinno być podpisane imieniem i nazwiskiem osoby wnoszącej, a także danymi kontaktowymi do korespondencji.

4) Zastrzeżenia rozpatruje Komisja Odwoławcza. Komisja Odwoławcza składa się z:

- przedstawiciele Urzędu Miasta w Przasnyszu (1 osoba),
- przedstawiciele Rady Miejskiej w Przasnyszu (1 osoba),
- przedstawiciele organizacji pozarządowych (1 osoba),
- przedstawiciele miejskich jednostek organizacyjnych (1 osoba).

Osoby zasiadające w Komisji Odwoławczej nie mogą być członkami Zespołu roboczego.

5) Pozytywne rozstrzygnięcie zastrzeżeń przez Komisję Odwoławczą skutkuje opracowaniem przez Zespół Roboczy projektu zmian PRI, który następnie jest poddany konsultacjom poprzez:

- publikację projektu zmiany PRI,
- przesłanie projektu PRI do organów konsultacyjno – doradczych tj.
 - Przasnyskiej Rady Przedsiębiorczości,
 - Przasnyskiej Rady Pożytku Publicznego,
 - Młodzieżowej Rady Miasta,
 - Zarządów Osiedli,
 - Starostwa Powiatowego w Przasnyszu.
- konsultacje bezpośrednio poprzez wyłożenie projektu do wglądu i publicznej dyskusji.

6) Po procesie konsultacji projekt przedkładany jest pod obrady merytorycznych Komisji Rady Miejskiej i następnie do procedowania na sesję Rady Miejskiej.

7) Przy uchyleniu PRI zasady powyższe stosuje się analogicznie.

TABELA WSKAŹNIKÓW DLA PLANU ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO

Poziom wskaźnik a	Nazwa	Wskaźnik	Jednostka miary	Źródło weryfikacji	Częstotliwość raportowania	Rok bazowy	Wartość bazowa	Wartość docelowa
Cel projektu	Lepsze dostosowanie administracji lokalnej do potrzeb swoich obywateli	Ocena jakości działania lokalnej administracji samorządowej (ankieta oceny jakości życia)	Średnia ocena	Raport z badania	Co 2 lata	2020	2,74	3
		Frekwencja wyborcza w wyborach burmistrza w I turze	%	PKW	Co wybory samorządowe	2018	57,79	58
Rezultat	Wsparcie optymalizacji lokalnej administracji publicznej	Odsetek rekomendacji OECD z Przeglądu Stanu Zarządzania, dotyczących samorządów miejskich, które zostały uwzględnione w PRI i wdrożone w ramach projektu.	%	Monitoring realizacji PRI	Jednorazowo	2020	0	Ustalona indywidualnie dla JST po opublikowaniu końcowej wersji rekomendacji
		Liczba pracowników personelu administracji lokalnej przeszkolonych we wdrażaniu rekomendacji z Przeglądu Stanu Zarządzania w Samorządzie Lokalnym (w podziale na płeć)	Osoba	Listy obecności ZMP	Półroczne	2020	0	3M, 1K
		Liczba pracowników administracji lokalnej przeszkolonych w zakresie Rozwoju Instytucjonalnego	Osoba	Listy obecności ZMP	Półroczne	2020	4	6
		Wdrożono co najmniej jedno rozwiązanie instytucjonalne, zmierzające do zwiększenia zdolności instytucjonalnych i kompetencji lokalnej administracji	TAK/NIE	Dokumenty JST	Jednorazowo	2020	NIE	TAK
		Co najmniej jedno narzędzie analityczne lub wspomagające zarządzanie, udostępnione przez projekt predefiniowany, zostało zintegrowane z wewnętrznym systemem zarządzania w jednostce samorządu	TAK/NIE	Dokumenty JST	Jednorazowo	2020	NIE	TAK

Poziom wskaźnik a	Nazwa	Wskaźnik	Jednostka miary	Źródło weryfikacji	Częstotliwość raportowania	Rok bazowy	Wartość bazowa	Wartość docelowa
Produkt	Wykonana samoocena stanu instytucjonalnego metodą OECD w ostatnim roku wdrażania PRI	Wykonano samoocenę stanu instytucjonalnego metodą OECD w ostatnim roku wdrażania PRI	TAK/NIE	Dokumenty JST (zarządzenie)	Jednorazowa	2020	NIE	TAK
Produkt	Wypracowany nowy standard procesu konsultacji społecznych	Wypracowano nowy (lub poddano przeglądowi i doskonaleniu) obowiązujący mechanizm partycypacji społecznej	TAK/NIE	Dokumenty JST	Jednorazowo	2020	NIE	TAK
Rezultat	Wdrożone rozwiązania poprawiające jakość zarządzania miastem	Liczba uczestników korzystających z ePUAP w kontaktach z instytucjami gminy na 1000 mieszkańców	osoba	Dokumenty JST	Corocznie	2019	975	1000
		Liczba osób, które nabyły nowe kompetencje	osoba	Listy obecności	Corocznie	2019	0	50
Produkt	Wdrożone narzędzia usprawniające świadczenie usług publicznych	Ilość nowych wdrożonych programów, systemów i aplikacji	szt.	Protokół odbioru	Corocznie	2019	0	9
Produkt	Wdrożony system szkoleń	Ilość przeprowadzonych działań szkoleniowych	szt.	Faktura	Corocznie	2019	3	6
Rezultat	Wdrożone narzędzia i procedury włączające mieszkańców we współdecydowanie	Liczba projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego na 1000 mieszkańców	szt.	Informacja o wynikach głosowania	Rocznie	2019	0,75	0,88
Produkt	Wdrożone i zaktualizowane procedury dotyczące konsultacji społecznych	Wypracowano nowy obowiązujący mechanizm partycypacji społecznej	TAK/NIE	Dokumenty JST	Jednorazowo	2020	NIE	TAK