



RAPORT Z AUDYTU ORGANIZACYJNEGO - DIAGNOZY WSTĘPNEJ FUNKCJONOWANIA URZĘDU GMINY MIELNIK

Lublin 2019

Instytut Doradztwa Innowacyjnego
20-454 Lublin, ul. Wyspiańskiego 34
NIP: 946-26-21-557
REGON: 060743160

Organ rejestrujący: Sąd Rejonowy Lublin – Wschód w Lublinie
z siedzibą w Świdniku, VI Wydział Gospodarczy – Krajowy Rejestr
Sądowy

Fundacja Inicjatyw Menedżerskich,
20-078 Lublin, ul. Żołnierzy Niepodległej 5/7
tel./fax: (+48) 81 532 14 25; tel.: (+48) 81 441 33 44; email:
biuro@fim.org.pl; www.fim.org.pl

NIP: 712-308-96-56; KRS: 0000290822;
Organ rejestrujący: Sąd Rejonowy Lublin – Wschód w Lublinie
z siedzibą w Świdniku, VI Wydział Gospodarczy – Krajowy Rejestr
Sądowy

Spis treści

1.	Wstęp	3
1.1	Cel przeprowadzenia audytu.....	3
1.2	Metodologia audytu	4
1.3	Spodziewane efekty	4
1.3.1	Efekty bezpośrednie	4
1.3.2.	Efekty długofalowe	4
1.4	Wykorzystana wiedza i doświadczenie	5
2.	Analiza sytuacji finansowej i majątkowej Gminy	6
2.1	Zestawienie dochodów Gminy w latach 2018-2019	6
2.2	Zestawienie wydatków Gminy w latach 2018-2019	10
2.3	Wydatki na fundusz sołecki.....	12
2.4	Zestawienie dotacji dla poszczególnych jednostek.	13
2.4.1	Zasady udzielania dotacji przykładowym jednostkom.....	15
2.5	Zadania inwestycyjne.	15
2.6	Zestawienie Przychodów i Rozchodów Gminy w latach 2018-2019	18
2.7	Analiza finansowa i struktura organizacyjna Gminnego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji w Mielniku.....	18
2.7.1	Stan zatrudnienia (w etatach lub częściach etatów) 2017, 2018, 2019.	19
2.7.2	Budżet (przychody i wydatki) za lata 2017, 2018 i 2019	19
2.7.3	Struktura organizacyjna (schemat)	20
2.7.4	Wykaz nieruchomości będących w zarządzie GOKSiR	21
2.7.5	Wykaz inwestycji realizowanych przez GOKSiR w latach 2017, 2018 i 2019.	21
2.7.6	Wykaz klubów i organizacji działających przy GOKSiR w latach 2017, 2018 i 2019.....	21
2.8	Analiza porównawcza wydatków z zakresu administracji publicznej i zadłużenia Gminy Mielnik.....	22
2.9	Oświata i wychowanie.....	23
2.9.1	Na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowych z Zespołu Szkół w Mielniku wyodrębniono liczbę dzieci w poszczególnych latach:	23
2.9.2	Etaty nauczycielskie:	24
3.	Struktura organizacyjna i jednostki podległe.	25
3.1	Struktura organizacyjna	25
3.2	Jednostki podległe gminie Mielnik:.....	26
3.3	System komunikacji wewnętrznej, współpracy i dyscypliny	32
3.4	Ocena pracowników i system szkoleń.....	33
4.	Wnioski, rekomendacje i propozycje usprawnień	34
4.1	Nowoczesny system zarządzania urzędem	34
4.2	Nowa struktura organizacyjna	37
4.3	Integracja mieszkańców i partycypacja społeczna	38
4.4	Proponowana struktura organizacyjna Urzędu Gminy Mielnik	40

1. Wstęp

Raport sporządzony został na podstawie umowy zawartej między Gminą Mielnik a Instytutem Doradztwa Innowacyjnego Sp. z o.o w Lublinie.

Współtwórcami raportu na etapie prowadzenia audytu oraz opracowywania zebranych informacji byli eksperci Fundacji Inicjatyw Menedżerskich.

1.1 Cel przeprowadzenia audytu

Celem audytu jest sporządzenie wstępnej diagnozy (bilansu otwarcia) organizacji i funkcjonowania Urzędu w nowej kadencji. Ocena organizacji i funkcjonowania Urzędu dotyczy wybranych obszarów jego działalności, kluczowych z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkańców.

Następstwem (rozwinięciem) oceny będą sformułowane w dalszej części raportu propozycje nowych rozwiązań organizacyjnych, których zastosowanie w praktyce przyczyni się do usprawnienia (modernizacji) zarządzania Urzędem. Propozycje takich rozwiązań będą dotyczyły zarówno aspektu strukturalnego (zwłaszcza optymalizacji rozwiązań składających się na strukturę organizacyjną Urzędu) jak i aspektu funkcjonalnego (pożądanych zmian składających się na tworzenie skuteczniejszego niż dotychczas systemu przepływu informacji wewnątrz i na zewnątrz Urzędu, doskonalenia kwalifikacji i kompetencji pracowników).

1.2 Metodologia audytu

Szczegółowa metodologia działań audytowych została oparta na:

- ✓ analizie wybranych aktów prawa wewnętrznego obowiązujących w Urzędzie (w szczególności Regulaminu organizacyjnego),
- ✓ innych dokumentach odnoszących się do systemu organizacyjnego Urzędu (informacjach sporządzonych na potrzeby powyższego audytu),
- ✓ analizie dokumentacji finansowo – księgowej w tym: budżetu gminy, sprawozdań oraz zestawień dotyczących wydatków i dochodów gminy, informacji o stanie mienia komunalnego, instrukcji obiegu dokumentacji księgowej, protokołu z kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej,
- ✓ wizji lokalnej w wybranych komórkach organizacyjnych,
- ✓ rozmowach z osobami odpowiedzialnymi za zarządzanie Urzędem: Wójtem Gminy, Zastępcą Wójta, Sekretarzem Gminy, Skarbnikiem Gminy,
- ✓ rozmowach z wybranymi pracownikami gminy oraz jednostek podległych.

1.3 Spodziewane efekty

1.3.1 Efekty bezpośrednie

Bezpośrednim efektem przeprowadzonego audytu będzie nabycie wiedzy o stanie organizacji i zarządzania, a także sytuacji finansowej w urzędzie (efekt diagnostyczny). Wiedza taka umożliwi zarówno potwierdzenie prawidłowości niektórych z przyjętych i realizowanych dotychczas w praktyce rozwiązań organizacyjnych, prawnych i finansowych jak i zwrócenie uwagi na dysfunkcjonalność przyjętych rozwiązań oraz przedstawienie propozycji ich usprawnienia (efekt korekcyjny).

1.3.2. Efekty długofalowe

Ostatecznym (strategicznym) efektem działań audytowych powinno być wprowadzenie systemu organizacyjnego w oparciu o najnowsze tendencje w zarządzaniu instytucjami sektora publicznego (ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego) charakteryzujących się przede wszystkim:

- ✓ zwartą i spójną strukturą organizacyjną,
- ✓ podejściem procesowym do zarządzania Urzędem,

-
- ✓ oddzieleniem funkcji strategicznych od taktycznych i operacyjnych polegającym na odciążeniu Wójta Gminy od obowiązków wynikających z bieżących, najczęściej rutynowych działań,
 - ✓ wyraźnym wskazaniem obowiązków i odpowiedzialności o charakterze koncepcyjnym (promocja, rozwój, innowacje) od wykonawczych (zaspokajanie potrzeb mieszkańców – tzw. administracja świadcząca) i usługowych na rzecz Urzędu (organizacja i obsługa pracy Urzędu, usługi prawne, zamówienia publiczne),

1.4 Wykorzystana wiedza i doświadczenie

W celu profesjonalnego i starannego wykonania zlecenia powołano zespół audytorski w następującym składzie:

- ✓ Paweł Prokop – Szef Zespołu Audytowego
- ✓ Anna Bielak
- ✓ Grażyna Jachimowicz
- ✓ Grzegorz Teresiński – Audytor wiodący

Członkowie zespołu opierali swoją pracę na aktualnej wiedzy teoretycznej z zakresu zarządzania administracją publiczną. Posiadają wieloletnie doświadczenie we współpracy z samorządami trzech szczebli w całej Polsce. Na co dzień zajmują się wdrażaniem usprawnień organizacyjnych, udzielaniem wsparcia eksperckiego przy realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych, budową modeli kompetencji oraz animowaniem współpracy międzynarodowej.

2. Analiza sytuacji finansowej i majątkowej Gminy

Założeniem analizy sytuacji finansowej i majątkowej jest podsumowanie sytuacji ekonomicznej Gminy Mielnik w roku 2018 i prognozy na rok 2019. Została ona przeprowadzona w oparciu o dokumenty przekazane przez Gminę tj. sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2018, uchwały budżetowe za lata 2018-2019. Oznacza to, że wykorzystywane w analizie dane na rok 2019 wynikają wyłącznie z planu budżetu przyjętego przez Radę Gminy w dniu 21 stycznia 2019 r.

Tym samym kwoty dotyczące zarówno dochodów jak i wydatków za 2019 rok w praktyce realizacji budżetu mogły ulec zmianom.

2.1 Zestawienie dochodów Gminy w latach 2018-2019

Dokonano analizy danych historycznych dotyczących dochodów Gminy Mielnik w roku 2018 oraz planu na 2019 r.

	2018r.	2019r.
* Dochody razem, w tym:	21 248 851,01	17 959 432,00
- dochody bieżące	19 081 780,87	17 939 432,00
- dochody majątkowe	2 167 070,14	20 000,00
*Dochody od os. prawnych, os. Fizycznych i innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, w tym:	14 041 526,97	14 103 567,00
- wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatków i opłat lokalnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	11 850 918,53	11 719 484,00
- wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych	437 282,54	431 633,00
- wpływy z innych opłat stanowiących dochody jst.	45 403,30	40 500,00

na podstawie ustaw		
- udziały w PIT (osoby fizyczne i osoby prawne)	1 707 922,60	1 911 950,00
*Subwencje ogólne z budżetu Państwa	1 777 036,00	1 398 833,00
*Pomoc społeczna i Rodzina (zadania własne)	331 032,35	284 000,00
*Gospodarka odpadami komunalnymi	199 566,12	200 000,00
* Wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska	5 152,13	5 000,00
*Dotacje na programy finansowane z udziałem środków UE	2 326 229,27	76 858,00
*Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami, w tym:	1 970 197,02	1 560 457,00
- akcyza	165 640,85	-
- urzędy wojewódzkie	27 071,00	13 900,00
- biuro wyborcze	58 930,68	557,00
- szkoły	13 607,11	-
- pomoc społeczna	28 939,01	3 000,00
- rodzina	1 676 008,37	1 543 000,00

Uwagi ogólne:

Analiza średnich wartości dochodów za lata 2018-2019 pokazuje, że najwyższe średnie dochody pochodzą z podatków lokalnych zasilających budżet gminy Mielnik, oraz z subwencji i dotacji dla Gminy.

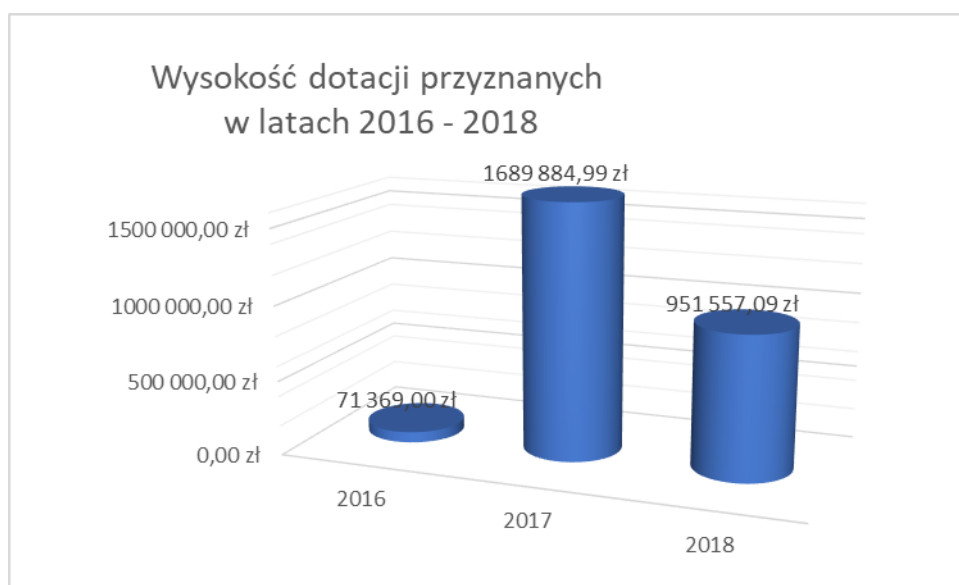
Niewielki spadek dochodów na przestrzeni analizowanych lat zauważalny jest dla subwencji z budżetu państwa. Porównując kwoty dochodów z wyżej wymienionego źródła można zauważyć, że pomiędzy rokiem 2018, a 2019 następuje niewielki regres. Subwencja oświatowa zmniejsza się o 47 450,00zł oraz w 2018r. gmina Mielnik otrzymała uzupełnienie subwencji ogólnej w kwocie 330 753,00zł.

W przypadku dotacji zarówno na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej jak i dotacji na realizację zadań bieżących widoczny jest spadek uzyskiwanych dochodów. Spadek dochodów spowodowany jest tym, że w ciągu roku gmina otrzymuje decyzje Wojewody zwiększające zarówno dochody własne jak i dochody zlecone i zwiększa w trakcie roku budżet o te zmiany. Różnica wynika z tego, że porównujemy wykonanie za rok 2018 i plan na rok 2019. Taka sama sytuacja dotyczy dochodów z akcyzy, dochodów w szkołach, które są wykazane w wykonaniu budżetu za 2018r. a nie występują jeszcze w planie na 2019r.

Ponadto należy nadmienić, że zauważalny jest spadek w dochodach majątkowych spowodowany uzyskaniem w roku 2018 dodatkowych środków z realizowanych programów z funduszy UE.

W odniesieniu zarówno do projektów infrastrukturalnych jak i szkoleniowo - doradczych na tle dostępnych możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych w minionej perspektywie finansowej jest to ubogi dorobek projektowy.

Na uwagę zasługuje wzrost dochodów z tytułu udziałów w PIT o kwotę 204 027,40zł.



Dotacja w wysokości 71 369,00 zł została przyznana na realizację projektu w latach 2016 – 2018. Kwotę 1 689 884,99 zł Urząd Gminy otrzymał w formie dotacji na lata 2017 – 2018. Natomiast kwota 951 557,09 zł to suma 3 dotacji na realizację projektów w roku 2018.

Aby móc w pełni wykorzystać środki zewnętrzne należy zastanowić się nad stworzeniem wykwalifikowanego zespołu, który będzie zajmował się pisaniem wniosków o dofinansowanie oraz realizacją projektów. W zespole powinny pracować osoby posiadające wiedzę i umiejętności w zakresie pozyskiwania funduszy zewnętrznych, pisania wniosków o dofinansowanie i zarządzania projektami. Zespół powinien mieć charakter interdyscyplinarny, co w praktyce oznacza, iż powinni się tam znaleźć specjaliści potrafiący pozyskiwać środki zarówno na projekty „twarde” (inwestycyjne), jak i „miękkie” (społeczno - edukacyjne). Sugerujemy również aby w powyższym zespole znalazły się osoby umiejące się poruszać w dokumentacji technicznej (np. projekty dróg, budynków etc). Niemniej w sytuacji,

gdyby złożoność ogłoszonego konkursu przewyższała kompetencje pracowników (co oczywiście może się zdarzyć) warto korzystać ze sprawdzonej metody zlecania przygotowania wniosku o dofinansowanie jednostkom zewnętrznym. Pracownicy zespołu powinni być kompetentnymi partnerami dla jednostki zewnętrznej przygotowującej wniosek w zakresie szczegółowego wyartykułowania potrzeb i oczekiwań oraz profesjonalnego odbioru pracy.

Brak takiego zespołu będzie skutkował powieleniem przyjętego w poprzednich latach mechanizmu, (to jest nieumiejętnością wykorzystania dofinansowania ze środków zewnętrznych do realizacji potrzeb Gminy), których nie jest w stanie sfinansować ze środków własnych.

Fundusze europejskie to duża szansa dla gmin wiejskich na rozwój, a zyski ze zrealizowanych projektów mogą być niewspółmiernie większe od poniesionych kosztów związanych z zatrudnieniem lub przekwalifikowaniem pracowników zajmujących się pozyskiwaniem środków ze źródeł zewnętrznych.

W analizowanym okresie dochody Gminy kształtują się w sposób regularny.

Z analizy dochodów wynika, że Gmina w sferze dochodowej bazuje głównie na wpływach z podatków lokalnych.

Stwarza to ogromny potencjał do zdobywania w większym zakresie środków zewnętrznych – zarówno w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, jak i w obszarze społecznym (ze względu na możliwość zabezpieczenia środków na wkład własny). Zdaniem audytorów powinno nastąpić zintensyfikowanie procesu promocji gospodarczej i turystycznej gminy. Przykładem może być tutaj udział w targach turystycznych na forum województwa i kraju, partnerstwa zagraniczne, przynależność do Lokalnej Organizacji Turystycznej, stworzenie produktu regionalnego oraz stworzenie dokumentu ramowego pod nazwą Strategia promocji turystyki.

Istotne dla dochodów Gminy może być przyciągnięcie nowych przedsiębiorców, zwłaszcza w sferze turystyki oraz stworzenie oferty dla ludności nie zamieszkałej na terenie gminy Mielnik, która będzie opłacać podatki w Gminie bądź zachęcenie lokalnych przedstawicieli biznesu do rejestracji firmy na terenie Gminy. Pomocne może okazać się dzierżawienie lub sprzedaż działek stanowiących majątek Gminy – co stanowi potencjalny dochód.

Godnym uwagi, pozostaje fakt, iż polityka podatkowa na terenie gminy Mielnik stwarza dogodne warunki do lokowania nowych przedsięwzięć biznesowych (atrakcyjne stawki podatków lokalnych). Porównując stawki podatkowe określone w uchwałach

podatkowych obowiązujących na terenach gmin ościennych – Mielnik stosuje podobne stawki. Może budzić zdziwienie fakt, iż wobec korzystnych regulacji podatkowych aktywność w zakresie współpracy z przedsiębiorcami (w szczególności w zakresie pozyskiwania nowych inwestorów) jest niesatysfakcjonująca.

2.2 Zestawienie wydatków Gminy w latach 2018-2019

Tabela nr 2. Zestawienie wydatków Gminy Mielnik

	2018 r.	2019 r.
Wydatki razem	28 455 691,06	18 655 432,00
Wydatki bieżące	16 073 148,69	16 705 337,00
Wydatki majątkowe	12 382 542,37	1 950 095,00
Rolnictwo i łowiectwo	2 113 536,64	11 681,00
Transport i łączność	2 369 258,01	1 386 597,00
Administracja publiczna	2 725 647,98	2 898 942,00
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	417 885,58	387 798,00
Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego	139 802,67	340 000,00
Oświata i wychowanie – w tym przedszkola	9 688 624,64	3 631 737,00
Pomoc społeczna	836 503,05	852 015,00

Z zestawienia poszczególnych elementów składowych wydatków budżetu w latach 2018 i 2019 wynika spadek wydatków ogółem. Natomiast zauważalny jest wzrost dynamiki wydatków na zadania własne.

Na uwagę zasługuje znaczny spadek wydatków w dziale wydatki majątkowe wynikający ze zrealizowanych inwestycji w roku 2018.

Analizie ze strony władz gminy należy poddać znaczący wzrost wydatków w dziale transport i łączność.

Wzrost wydatków w 2018 roku w dziale „Łączność i transport” spowodowany był dużymi nakładami inwestycyjnymi na budowę dróg gminnych. Na przebudowę dróg w Mielniku, Sutnie i Mętnej przeznaczono kwotę w wysokości 1 623 864, 45 zł. Udzielono także dotacji Województwu Podlaskiemu w wysokości 12000,00 zł oraz Powiatowi Siemiatyckiemu na remont i budowę chodnika na terenie Gminy Mielnik w kwocie 29 674, 63 zł.

Znaczny wzrost w dziale zaopatrzenia i dostarczania energii oraz opłat za wodę wynika najprawdopodobniej ze wzrostu stawek opłat przesyłowych za energię elektryczną i ogólny wzrost kosztów eksploatacji, który bezpośrednio wynika ze wzrostu cen rynkowych energii.

Dział administracja publiczna – w tym dziale na uwagę zasługuje znaczny wzrost kosztów związanych ze wzrostem płac i pochodnych składek wynikających z tego wzrostu. Wzrost powyższych składników to kwota 183 694,72zł.

W dziale bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – zauważalny niewielki wzrost kosztów osobowych.

Zauważalny jest wzrost kosztów pokrywających obsługę długu publicznego w danym roku obrachunkowym.

Dział oświata i wychowanie – w tym dziale zauważalny jest stały wzrost we wszystkich rozdziałach. Począwszy od wzrostu kosztów osobowych i składek pochodnych na wynagrodzenia, na wzroście kosztów dowozu uczniów kończąc.

Bezpośrednią przyczyną tego stanu rzeczy jest niedoszacowanie ze strony właściwego ministerstwa wysokości subwencji oświatowej oraz wzrost kosztów pracowniczych (zgodnie z podnoszonymi kwalifikacjami ze strony nauczycieli), oraz wzrost kosztów stałych takich jak wzrost cen energii elektrycznej i cen paliw.

Dział pomoc społeczna – zauważalny wzrost wydatków związanych ze świadczeniami na rzecz osób fizycznych oraz działania statutowe.

W zakresie gospodarki odpadami w obydwu porównywanych latach (2018 - 2019), ustalono taką samą kwotę (200 tys. zł), na pokrycie kosztów systemu gospodarowania odpadami w gminie Mielnik.

Dochody i wydatki w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w poszczególnych latach kształtowały się następująco:

Okres	Dochody	Wydatki
2016 r.	208 980,70 zł	270 901,46 zł
2017 r.	198 816,44 zł	174 787,68 zł
2018 r.	193 861,20 zł	334 515,35 zł

Są to wartości wykonane.

Uwagi ogólne:

W dziale *administracja publiczna* zawarte są m.in. wydatki związane z funkcjonowaniem urzędu. Szukając oszczędności warto zastanowić się nad rozpisywaniem wspólnych przetargów dla urzędu i jednostek podległych na podstawowe zakupy i usługi np.: materiały biurowe, środki czystości, druki czy prenumerata prasy. Zgodnie ze standardami światowymi należy zastanowić się nad prenumeratą niezbędnych pozycji w formie on-line. Pomimo tego, że ustawa Prawo Zamówień Publicznych reguluje czynności związane z postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych powyżej kwoty 30 tysięcy euro, warto wprowadzić rozwiązania zapisane w wewnętrznym regulaminie udzielania zamówień publicznych, dotyczące procedur poniżej kwoty ustawowej. Przykładowe rozwiązanie dotyczy konieczności zwrócenia się do minimum 3 potencjalnych wykonawców z zapytaniem o cenę i warunki realizacji zakupu lub usługi. Standardem staje się również umieszczanie na internetowych stronach BIP Gminy zapytań na zlecenia realizacji usług lub zakupów poniżej tzw. kwoty przetargowej. Ze względu na rozwinięty obecnie szeroki monitoring tego typu zapytań przez biznes, prowadzi to do uzyskania większej ilości ofert, które lepiej dopasowują się jakością i ceną do potrzeb Gminy. Nie są to też w żaden sposób rozwiązania czasochłonne, a raczej potwierdzające troskę o efektywność zarządzania środkami publicznymi.

2.3 Wydatki na fundusz sołecki

W roku 2018 wydatki z funduszu sołeckiego wyniosły 387 173,19 zł.

W skład jednostki administracyjnej gminy Mielnik wchodzi 13 sołectw.

W roku budżetowym 2019 – uchwałą Rady Gminy zabezpieczono kwotę 427 063,00 zł do dyspozycji poszczególnych sołectw.

Środki funduszu były planowane na: budowę oświetlenia ulicznego, doposażenie świetlic, wykonanie chodnika do altany, wykonanie składzika na drewno, zakup stołu do ping-ponga, przekazanie środków pieniężnych na dofinansowanie budowy Chaty Edukacji Przyrodniczej, zagospodarowanie placu gminnego przy Chacie Edukacji Przyrodniczej, budowa wiaty, budowa siłowni napowietrznej, zakup siatki grillowej na Przedmieście, zakup strojów dla drużyny sołeckiej, biesiadę, budowę deptaka na przedłużeniu ulicy Królewskiej, zakup ławek i koszy na śmieci, zakup ozdobnych hydrantów, zakup świątecznego oświetlenia ulicznego, zakup i montaż klimatyzacji do świetlicy, zagospodarowanie terenu wokół budynku świetlicy, organizacja imprez kulturalno-sportowych, utrzymanie świetlicy i boiska, imprezy kulturalno-rozrywkowe, dmuchawę do liści, naprawy dróg gminnych i inne.

Wydatkowanie środków w ramach funduszy sołeckich jest trudne do oceny ze względu na fakt, iż jest to wyraz suwerennej woli mieszkańców. Niemniej jednak zadaniem władz samorządowych (a w szczególności pracowników odpowiedzialnych za ten obszar) jest systematyczna edukacja mieszkańców, której celem jest budowanie świadomości racjonalizacji wydatków. Fundusz sołecki jako kluczowy element kształtowania postaw obywatelskich jest istotny z punktu widzenia lokalnej tożsamości, ale także odpowiedzialności za wydatkowanie własnych środków. Zadaniem nowoutworzonego Referatu Spraw Społecznych i Partycypacji jest stały dialog z mieszkańcami.

Z analizy kwotowej wynika, iż Gmina dokonuje właściwego podziału środków do dyspozycji poszczególnych sołectw na podstawie obowiązujących ustawowych przeliczników.

2.4 Zestawienie dotacji dla poszczególnych jednostek

W roku budżetowym 2018:

Z załącznika do uchwały budżetowej wynika następujący plan dotacji:

- Gminny Ośrodek Kultury Sportu i Rekreacji w Mielniku – dotacja podmiotowa – 1 295 000,00 zł
- Gminna Biblioteka Publiczna w Mielniku – dotacja podmiotowa – 235 000,00 zł
- SP ZOZ w Siemiatyczach – dotacja celowa – 100 000,00 zł

Ponadto Gmina udzieliła dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych:

- Ochrona dóbr kultury - prace konserwatorskie – remontowe: 87 330,00 zł (zabytkowe obiekty sakralne)
- Zadanie w zakresie rozwoju sportu i rekreacji oraz organizacji imprez sportowych: 130 000,00 zł
- Dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków: 12 000,00 zł
- Utrzymanie, eksploatacja i konserwacja urządzeń melioracji wodnej: 10 000,00 zł

W roku budżetowym 2019:

Z załącznika do uchwały budżetowej wynika następujący plan dotacji:

- Gminny Ośrodek Kultury Sportu i Rekreacji w Mielniku – dotacja podmiotowa – 1 280 000,00 zł

- Gminna Biblioteka Publiczna w Mielniku – dotacja celowa – 18 000,00 zł oraz dotacja podmiotowa – 272 000,00 zł

Ponadto Gmina udzieliła dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych:

- Ochrona dóbr kultury - prace konserwatorskie – remontowe: 252 276,00 zł (zabytkowe obiekty sakralne)
- Zadanie w zakresie rozwoju sportu i rekreacji oraz organizacji imprez sportowych: 130 000,00 zł
- Dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków: 16 000,00 zł
- Utrzymanie, eksploatacja i konserwacja urządzeń melioracji wodnej: 10 000,00 zł

Z powyższego zestawienia wynika, że UG w Mielniku zmniejszył w niewielkim stopniu dotację na funkcjonowanie GOKSIR oraz zwiększył dotację na działalność Gminnej Biblioteki.

Jednocześnie zwiększeniu uległa kwota dotacji na cele konserwatorskie w miejscach kultu religijnego.

Pozostałe kwoty dotacji na dofinansowanie dla instytucji spoza sektora finansów publicznych pozostają na zbliżonym poziomie.

Kwota udzielonych dotacji na obiekty sakralne w okresie 2010-2018 przedstawiała się następująco:

Rok	Parafia Rzymskokatolicka Przemienienia Pańskiego w Mielniku	Parafia Prawosławna p.w. Narodzenia NMP w Mielniku	Parafia Rzymskokatolicka Podwyższenia Krzyża Świętego w Tokarach	Parafia Prawosławna Ikony Matki Bożej w Tokarach	Parafia Rzymskokatolicka p.w. Św. Stanisława BPM w Niemirowie
2010	46 000,00 zł	40 000,00 zł	40 000,00 zł	62 000,00 zł	12 000,00 zł
2011	66 000,00 zł	56 000,00 zł	76 000,00 zł		52 000,00 zł
2012	27 796,00 zł	55 000,00 zł	55 000,00 zł	90 000,00 zł	46 050,00 zł
2013	10 000,00 zł	20 000,00 zł	10 000,00 zł	10 000,00 zł	20 040,00 zł
2014	35 000,00 zł	25 000,00 zł	35 000,00 zł	35 000,00 zł	25 000,00 zł
2015	17 500,00 zł	20 000,00 zł	20 000,00 zł	20 000,00 zł	60 000,00 zł
2016	30 000,00 zł	35 000,00 zł		34 000,00 zł	16 000,00 zł

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż na terenie Gminy Mielnik jest wiele innych obiektów (nie mających charakteru sakralnego), na rzecz których mogłyby być przekazywane dotacje.

2.4.1 Zasady udzielania dotacji przykładowym jednostkom

- Klub sportowy MKS Mielnik dotacje otrzymuje na wniosek złożony w trybie Uchwały Nr V/18/2011 z dnia 18.02.2011 Rady Gminy Mielnik w sprawie określenia warunków i trybu finansowego wspierania rozwoju sportu w Gminie Mielnik.
- Parafie otrzymują dotację z budżetu Gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków w oparciu o uchwałę Nr III/14/06 Rady Gminy Mielnik z dnia 28 grudnia 2006 roku, zm. Nr XXIX/216/14 z dnia 26 marca 2014r w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych na terenie Gminy Mielnik nie stanowiących jej własności.
- Gminna Spółka Wodna „Sosnowiec” w Mielniku otrzymuje dotację na podstawie Uchwały Nr XXXI/202/18 z dnia 29 czerwca 2018r w sprawie trybu postępowania o udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji spółce wodnej działającej na terenie Gminy Mielnik, przeznaczonej na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz sposobu jej rozliczania.

Gmina nie udziela dotacji w trybie ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie.

2.5 Zadania inwestycyjne

W trakcie roku budżetowego 2018 – na podstawie załącznika inwestycyjnego do uchwały budżetowej wyszczególniono następujące inwestycje:

1. Ograniczenie wprowadzenia nieczystości do środowiska w Gminie Mielnik poprzez budowę kanalizacji sanitarnej (III etap) wraz z przebudową sieci wodociągowej oraz modernizacją ujęcia wody „Grabowiec” w Mielniku.
2. Budowa przedszkola w Mielniku – projekt i wykonanie.
3. Rewitalizacja Góry Zamkowej wraz z jej otoczeniem.
4. Budowa chaty Edukacji Przyrodniczej sołectwa Maćkowicze wraz z niezbędną infrastrukturą i zagospodarowaniem terenu.
5. Zielone technologie w gosp. domowych – montaż kolektorów słonecznych.

6. Przebudowa i rozbudowa linii oświetleniowych na terenie Gminy Mielnik, wg wykonanych projektów.
7. Budowa przeprawy promowej w Niemirów-Gnojno – zmiana lokalizacji istniejącej przeprawy.
8. Zagospodarowanie cieków Rubinek – dokumentacja i wykonanie.
9. Droga do uzdrowiska.
10. Budowa ulic w Mielniku.

Łącznie na inwestycje przeznaczono kwotę 11 403 206,00 zł

Na pokrycie kosztów inwestycyjnych przewidziano finansowanie ze środków budżetowych. Jednocześnie przewidziano kwotę w wys. 5 786 000,00 zł w formie kredytów i pożyczek.

Najistotniejszą pozycję inwestycyjną w roku 2018 stanowił wydatek na budowę przedszkola w Mielniku. Jednocześnie zaplanowany dług publiczny dotyczył właśnie tej inwestycji.

Ocenę zasadności poniesionych kosztów z tym związanych audytorzy umieścili w oddzielnym rozdziale.

Na rok budżetowy 2019 – na podstawie załącznika inwestycyjnego do uchwały budżetowej wyszczególniono następujące inwestycje:

1. Budowa przeprawy promowej Niemirów – Gnojno – zmiana lokalizacji istniejącej przeprawy.
2. Rozbudowa linii oświetleniowych na terenie Gminy Mielnik wg wykonanych projektów.
3. Rewitalizacja Góry Zamkowej wraz z jej otoczeniem.
4. Budowa Chaty Edukacji Przyrodniczej sołectwa Maćkowicze wraz z wyposażeniem i zagospodarowaniem terenu.
5. Budowa i modernizacja ulic w Mielniku (ul. Ścianka, ul. Uroczysko, ul. Zaszkolna).
6. Budowa zjazdu do Topoliny w Mielniku.
7. Modernizacja oświetlenia hali sportowej przy Zespole Szkół w Mielniku.

Na rok budżetowy 2019 przeznaczono łączną kwotę na inwestycje gminne w wysokości: 2 462 159,00 zł.

W tym planowane wydatki roku budżetowego w wys. 1 873 262,00 zł w całości zakwalifikowane jako środki własne.

Załącznik nie zawiera określenia pozostałej brakującej kwoty na pokrycie wydatków inwestycyjnych.

Gmina zleciła wykonanie inwestycji pod nazwą budowa zaplecza sportowego wraz z trybuną na stadionie w Mielniku. Wykonawcą inwestycji było Przedsiębiorstwo Budowlano - Produkcyjne Spółdzielnia „ZIB” w Białej Podlaskiej. Koszt inwestycji wyniósł 800 506,98 zł. Powyższa kwota obejmuje koszt wykonania inwestycji wraz z nadzorem inwestorskim.

Ze względu na wadliwe wykonanie robót, w 2012 roku gmina wniosła do sądu pozew przeciwko wykonawcy zaplecza sportowego o zapłatę odszkodowania w kwocie 298 498,00 zł. Postępowanie sądowe trwało do 2015 roku. Jego następstwem było zawarcie ugody w wyniku której Przedsiębiorstwo Budowlano-Produkcyjne Spółdzielnia „ZIB” w Białej Podlaskiej zobowiązało się do zapłaty 27 000,00 zł, co stanowi niespełna 10% wnioskowanej w pozwie przeciwko wykonawcy kwoty.

Należy podkreślić, iż gmina w ramach realizacji powyższej inwestycji poniosła podwójną szkodę. Z jednej strony wadliwie wykonano roboty, co miało wpływ na termin oddania inwestycji i stanowiło uszczerbek na wizerunku gminy. Z drugiej strony, kwota odszkodowania jest niewspółmiernie niska do wnioskowanej.

Problemem Gminy Mielnik jest brak miejsca do kąpiel. W związku z powyższym podjęto decyzję o realizacji inwestycji pod nazwą Zagospodarowanie cieku wodnego „Rubinek” w Mielniku. Wykonano zbiornik wodny, plażę, rów doprowadzający wodę, próg piętrzący, obiekty małej architektury oraz nasadzenia roślin wodnych i drzew. Koszt jaki został dotychczas poniesiony wynosi 169 230,97 zł. Wg kosztorysu inwestorskiego całkowity koszt zadania wynosi 539 900,94 zł.

W chwili obecnej inwestycja nie jest kontynuowana. Podejście to wydaje się być przejawem filozofii „załatwiania spraw, a nie rozwiązywania problemów” i podejmowania decyzji nie do końca racjonalnie przemyślanych i skutecznie zrealizowanych. Audytorzy, rzecz jasna, nie kwestionują potrzeby powstania kąpieliska, ale wątpliwości budzi wydatkowanie środków na niedokończoną inwestycję. Co więcej, nieznany jest termin

zakończenia inwestycji, a proponowane źródła finansowania przedsięwzięcia mają charakter czysto hipotetyczny.

2.6 Zestawienie Przychodów i Rozchodów Gminy w latach 2018-2019

W roku 2018 przychody ogółem bilansowały się kwotą: 9 108 153,72 zł; natomiast kwota rozchodów ogółem wyniosła: 754 000,00 zł

Z tego kwota przychodów została zaksięgowana jako przychód z zaciągniętych kredytów na rynku krajowym w kwocie 5 800 000,00zł. i wolne środki w kwocie 3 308 153,72zł

W roku 2019 przychody ogółem wynoszą: 1 450 000,00 zł – w tym kwota: 1 mln złotych pochodzi z zaciągniętych kredytów, natomiast kwota 450 tys. zł jest zaksięgowana jako wolne środki- zgodnie z art.217 ust 2 pkt. 6 ustawy.

Kwota rozchodów została przyjęta na poziomie 754 tys. zł.

Z powyższego zestawienia wynika, że gmina utrzymuje stały – dość wysoki wskaźnik obsługi zadłużenia relatywnie do wysokości budżetu ogółem.

Deficyt budżetu Gminy Mielnik w roku 2019 wynosi 696 tys. zł – z czego Gmina przewiduje pokryć go z przychodów pochodzących z zaciągniętych kredytów w kwocie 246 tys. zł oraz pozostałą kwotę w wys. 450 tys. zł pochodzącą z nadwyżki środków na rachunku bieżącym.

W roku 2018 deficyt wyniósł kwotę 7 207 tys. zł w całości pokryty z zaciągniętych kredytów i zobowiązań finansowych.

Porównując te dwa lata budżetowe należy stwierdzić, że kwota deficytu uległa znacznemu zmniejszeniu kosztem redukcji budżetowych w znaczących obszarach (np. wydatki własne). Stwarza to realną szansę na powiększanie zdolności kredytowych Gminy przy jednoczesnym zachowaniu reżimu po stronie wydatków bieżących oraz – niestety - kosztem planowanych inwestycji.

Bez wątpienia na taki stan finansów miała wpływ inwestycja dotycząca przedszkola.

2.7 Analiza finansowa i struktura organizacyjna Gminnego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji w Mielniku

Analizie poddano działalność finansową GOKSiR działającego jako jednostka budżetowa, której funkcjonowanie określa statut, natomiast finansowanie zleconych zadań odbywa się na podstawie corocznych dotacji podmiotowych określonych w uchwale budżetowej.

Na podstawie danych udostępnionych przez pracowników Gminnego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji w Mielniku – ustalono następujące dane:

2.7.1 Stan zatrudnienia (w etatach lub częściach etatów) 2017, 2018, 2019

Rok 2017: 17 i 2/3 etatu do listopada, od grudnia 16 i 2/3 etatu

Rok 2018: 16 i 2/3 etatu do lutego, od marca 15 i 2/3 etatu

Rok 2019: 15 i 2/3 etatu

Od sierpnia 2018 roku Główna Księgowa przebywa na urlopie wychowawczym.

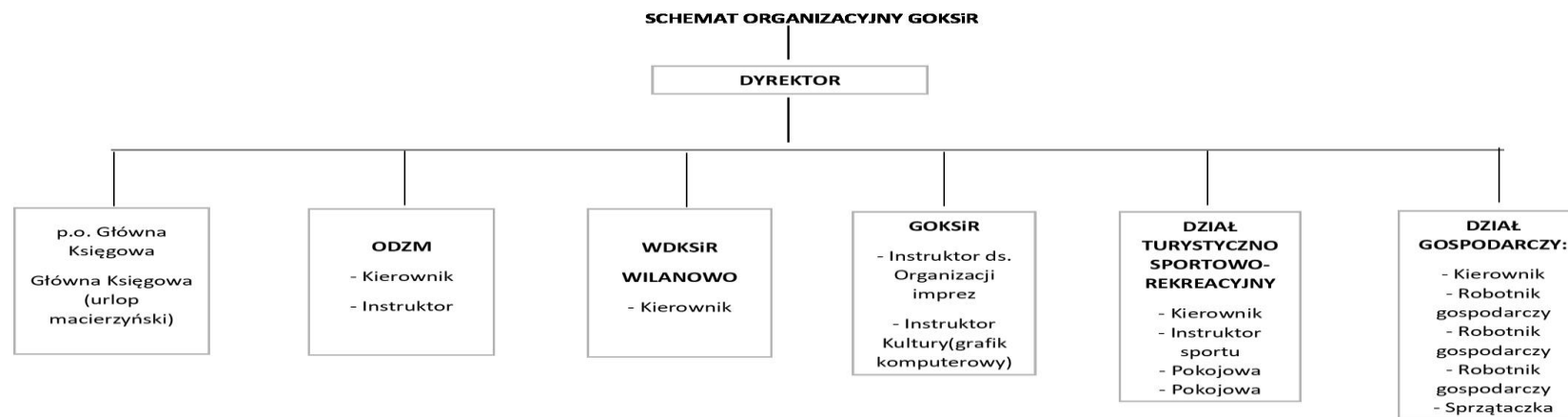
2.7.2 Budżet (przychody i wydatki) za lata 2017, 2018 i 2019

Rok 2017 : budżet **1 596 757,80 zł** (1 345 000,00 zł dotacja + 58 300,00 zł dotacja celowa na zakup agregatu + przychody własne 193 457,80 zł).

Rok 2018 : budżet **1 520 659, 28 zł** (1 350 000,00 zł dotacja + 170 659,28 zł przychody własne).

Rok 2019 : budżet zakładany **1 395 000,00 zł** (1 280 000,00 zł dotacja + 115 000,00 zł zakładane przychody własne).

2.7.3 Struktura organizacyjna (schemat)



2.7.4 Wykaz nieruchomości będących w zarządzie GOKSiR:

- Budynek GOKSiR Mielnik ul. Zaszkolna 1,
- Wiejski Dom Kultury, Sportu i Rekreacji w Wilanowie (WDKSiR),
- Ośrodek Dziejów Ziemi Mielnickiej ul. Brzeska 71 (ODZM),
- Zaplecze sportowe ul. Zamkowa (2 boiska do piłki nożnej, 2 boiska do siatkówki),
- Ośrodek wypoczynkowy „U Floriana” ul. Bugowa 10,
- Samorządowy Ośrodek Wypoczynkowy (domki campingowe),
- Kompleks Boisk Sportowych „Orlik “ w Mielniku,
- Biblioteka (ul. Zaszkolna 1: GOKSiR ponosi koszty utrzymania całego budynku tj. ogrzewanie, energia elektryczna, woda, wywóz nieczystości, kotłownia + konserwator kotłowni gazowej) Gminna Biblioteka Publiczna nie ponosi kosztów utrzymania budynku.

2.7.5 Wykaz inwestycji realizowanych przez GOKSiR w latach 2017, 2018 i 2019:

- 2017 rok: zakup samochodu Peugeot Partner 2006 rok – 9 180,50 zł (zakupiono na potrzeby działu gospodarczego).
- 2017 rok: zakup agregatu prądotwórczego 125 kVa – 58 300 zł (do organizacji imprez, GOGSIR świadczy usługi wynajmu agregatu).

2.7.6 Wykaz klubów i organizacji działających przy GOKSiR w latach 2017, 2018 i 2019:

- zespół „Mielniczanie” z Mielnika,
- zespół „Krynica” z Radziwiłłówki,
- zespół „Wrzosi” z Wilanowa,
- zespół „Nowina” z Moszczony Królewskiej,
- Mielnicki Klub Taneczny „Sosenka”,
- Dziecięcy Zespół Śpiewaczy,
- Nieformalny klub siatkarski „Puszcza Mielnicka”,
- Nieformalny klub morsów „Nadbużańskie Morsy Rzeczne”,

Mimo dużej ilości organizacji zarówno formalnych jak i nieformalnych poziom ich aktywności jest bardzo zróżnicowany. Jedne z nich są aktywne, w przypadku w innych działalność ma charakter śladowy. Zadaniem kadry kierowniczej i pracowników jest stałe animowanie aktywności organizacji i zespołów.

Wątpliwości budzi wysoki poziom zatrudnienia w jednostce. Ponadto należy zastanowić się nad zasadnością funkcjonowania Działu Gospodarczego wobec faktu funkcjonowania w gminie Zakładu Gospodarki Komunalnej.

Pomimo wystosowanych próśb nie otrzymaliśmy odpowiedzi od kadry kierowniczej GOKSiR na temat struktury wydatkowanych środków.

2.8 Analiza porównawcza wydatków z zakresu administracji publicznej i zadłużenia Gminy Mielnik

Wydatki na administrację Razem:	Wydatki na Radę Gminy			Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi Urząd Gminy		
	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.
2016r.: 2056963,40 2017r.: 1962341,26 2018r.: 2223525,94	131526,77 w tym: diety 125406,18	126073,37 W tym: diety 118677,81	153838,66 W tym: Diety 136341,52	1925436,63	1836267,89	2069687,28
	Wydatki na inwestycje					
	2016 r.	2017 r.	2018 r.			
	933 984,95	2 511 176,50	12 382 542,37			

Uwagi: biorąc pod uwagę wydatki na fundusz socjalny w 2018r. tj. 35.600 zł. Fundusz na 1 osobę zatrudnioną wynosił 1185,66 zł (sposób obliczenia: 35 600,00 zł : 1185,66 zł = 30,026 zł). Wynika z tego, że zatrudnionych jest 30 osób.

Analizując wydatki inwestycyjne należy wskazać stałą tendencję wzrostową spowodowaną realizacją inwestycji określonych i zatwierdzonych przez Radę Gminy w uchwałach budżetowych z lat 2016, 2017 i 2018.

Odnosząc się do kwestii zadłużenia Gminy Mielnik należy wykazać, że zadłużenie gminy na koniec 2018 r. zgodnie ze sprawozdaniem RB-Z wynosi łącznie - **10 723 000,00 zł, w tym:**

- kredyty długoterminowe – 4 923 000,00 zł.
- papiery wartościowe 5 800 000,00 zł.

Zadłużenie gminy w poszczególnych latach w stosunku do liczby mieszkańców wynosiło:

- w 2017 r. – 2 359,52 zł / na 1 mieszkańca gminy (zadłużenie wynosiło 5 677 000,00 zł. – liczba mieszkańców 2406)
- w 2018 r. – 4 480,99 zł / na 1 mieszkańca gminy (zadłużenie wynosiło 10 723 000,00 zł. – liczba mieszkańców 2393).

Wysokość budżetu na 1 mieszkańca:

- w 2017 r. – dochody bieżące - 20 666 645,84, liczba mieszkańców 2406 = 8 589,63,
- w 2018 r. – dochody bieżące – 19 081 780,87, liczba mieszkańców 2393 = 7 974,00.

W trakcie analizy finansowej poddano analizie graniczny próg zadłużenia jakiego Gmina nie może przekroczyć.

W 2018 r. wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami nie przekracza średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji zgodnie z artykułem 243 ustawy o finansach publicznych i wynosi on 4,21%, natomiast w 2019 r. planowany wskaźnik wynosi 6,01%, natomiast maksymalny wskaźnik obliczony o przewidywane wykonanie za 2018r. wynosi 18,19%.

Wynika z powyższego zestawienia, że Gmina Mielnik posiada znaczną rezerwę do osiągnięcia krytycznego wskaźnika zadłużenia zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych.

2.9 Oświata i wychowanie

2.9.1 Na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowych z Zespołu Szkół w Mielniku wyodrębniono liczbę dzieci w poszczególnych latach:

a) rok szkolny 2017/2018

Przedszkole - 55 uczniów

Szkoła podstawowa – 98 uczniów

Gimnazjum – 48 uczniów

Łącznie: 201 uczniów

b) rok szkolny 2018/2019

Żłobek - 10 dzieci

Przedszkole - 50 dzieci

Szkoła podstawowa – 110 uczniów

Gimnazjum – 18 uczniów

Łącznie: 188 uczniów

c) rok szkolny 2019/2020

Żłobek - 6 uczniów

Przedszkole - 44 uczniów

Szkoła podstawowa – 105 uczniów

Łącznie: 155 uczniów

2.9.2 Etaty nauczycielskie:

a) Rok szkolny 2017/18;

Liczba łączna etatów nauczycielskich wyniosła – 24,86; w ramach tych etatów zatrudniono 28 nauczycieli.

Pracownicy obsługi: fizyczny stan zatrudnienia wyniósł 16 osób (16,69 etatów)

b) Rok szkolny 2018/19;

Liczba łączna etatów nauczycielskich wyniosła – 21,79; w ramach tych etatów zatrudniono 26 nauczycieli.

Pracownicy obsługi: fizyczny stan zatrudnienia wyniósł 20 osób (19 etatów)

c) Rok szkolny 2019/20;

Liczba łączna etatów nauczycielskich wyniosła – 20,34; w ramach tych etatów zatrudniono 23 nauczycieli.

Pracownicy obsługi: fizyczny stan zatrudnienia wyniósł 17 osób (16,5 etatów).

Uwagi ogólne:

- W nadchodzącym roku szkolnym w Zespole Szkół w Mielniku ubędzie 33 uczniów. Będzie to miało wpływ na organizację siatki godzin dla nauczycieli zatrudnionych dotychczas do nauczania gimnazjalnego i zatrudnienia ich w szkole podstawowej lub zmniejszenie liczby godzin dydaktycznych.

- **Należy racjonalnie dostosować koszty osobowe ponoszone zarówno w liczbie etatów nauczycielskich jak i pracowników obsługi.**

- Należy mieć świadomość rosnących kosztów technicznych wynikających z podwyżek energii elektrycznej, wzrostu opłat za wodę i pozostałe media.

3. Struktura organizacyjna i jednostki podległe

3.1 Struktura organizacyjna

W trakcie prac audytorskich poddano przeglądowi i ocenie obowiązującą aktualnie w Urzędzie Gminy Mielnik strukturę organizacyjną. Badanie struktury organizacyjnej dokonane zostało zarówno pod kątem jej użyteczności dla osiągania celów Urzędu, jak i przejrzystego i logicznego przypisania zadań do poszczególnych komórek organizacyjnych i stanowisk.

Obecnie obowiązuje Zarządzenie nr. 15/17 Kierownika Urzędu z dnia 19 grudnia 2017 roku w sprawie zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy Mielnik wprowadzające zmiany do regulaminu stanowiącego załącznik do zarządzenia nr. 5/15 z dnia 1 czerwca 2015 roku.

Badana struktura organizacyjna Urzędu Gminy Mielnik zachowuje proporcje pomiędzy specjalizacją i koordynacją nie mniej jednak wymaga - naszym zdaniem - pewnych modyfikacji zarówno o charakterze strategicznym (nowe kluczowe zadania urzędu, nowe komórki organizacyjne) jak i operacyjnym (np. nowe zadania komórek i poszczególnych pracowników, dodatkowe funkcje koordynująco-nadzorcze).

Przede wszystkim wyraźnie brakuje komórki organizacyjnej (referatu) odpowiedzialnego za kwestie społeczne oraz dotyczące aktywizacji i integracji mieszkańców. Jest to jeden z podstawowych problemów gminy. Działania o charakterze aktywizacji mieszkańców są niewystarczające, mają charakter rozproszonych inicjatyw w których widać brak myśli przewodniej i funkcji koordynującej. Pewne działania podejmuje GOKSIR, inne Gminna Biblioteka Publiczna, Szkoła czy sam urząd. Należy wprowadzić referat zajmujący się kompleksowo tym zagadnieniem, koordynujący także działalność projektową w sferze społeczno-obywatelskiej, prowadzący działalność promocyjną. Zmiany należy także wprowadzić w referacie infrastruktury i rozwoju. Rozwiązaniem dysfunkcyjnym jest umieszczenie w tym referacie stanowiska ds. oświaty jak i ds. społecznych, promocji i dziedzictwa kulturowego. Stanowi to wyraz pomieszania funkcji infrastrukturalno-komunalnych ze społecznymi, rozwojowymi i promocyjnymi. Można odnieść wrażenie, że tak zaproponowana struktura organizacyjna jest zaplanowana „pod konkretnych pracowników” a nie uwzględnia logiki funkcjonalnej i kwestii merytorycznych. Więcej na ten temat w rozdziale dotyczącym wniosków i rekomendacji. W urzędzie nie ma też schematu organizacyjnego, prezentującego strukturę w formie graficznej.

Niewątpliwie ciekawym i godnym podkreślenia rozwiązaniem jest funkcjonowanie w gminie Mielnik Punktu Obsługi Interesantów. W polskiej praktyce samorządowej do rzadkości należy otwieranie biur obsługi mieszkańców w małych gminach (praktyka ta jest powszechna w urzędach miast). Tym bardziej więc to rozwiązanie zasługuje na uwagę. Z jednej strony usprawnia pracę urzędu. W wielu drobnych sprawach mieszkańcy nie muszą udawać się do poszczególnych komórek organizacyjnych, gdyż wystarczy, że złożą dokumenty w POI. System skanowania, kodowania i archiwizowania jest prosty i logiczny. Ponadto POI odgrywa też ważną funkcję psychologiczną. Z drugiej strony- dla mieszkańców mających opory w załatwianiu spraw urzędowych punkt obsługi wypełnia funkcję informacyjną oraz zapewnia komfort bycia w urzędzie oczekiwanym klientem a nie nieproszonym petentem. Warto pomyśleć o systematycznych szkoleniach dla personelu pracującego w punkcie, gdyż są to stanowiska tzw. „pierwszej linii” szczególnie narażone na stres i wypalenie zawodowe.

Zaobserwowanym problemem jest zjawisko tzw. „białych plam” a więc obszarów funkcjonowania gminy, którymi nikt się nie zajmuje, bądź robi to doraźnie („z doskoku”). Klasycznym przykładem są działania z zakresu promocji gminy oraz aktywizacji i integracji mieszkańców. Uwaga ta dotyczy zarówno urzędu jak i jednostek podległych. Brakuje zarządzania procesowego, dominuje podejście branżowe polegające na koncentrowaniu się na własnych, wybranych zadaniach bez uwzględniania ich powiązań w szerszym kontekście zarządzania gminą.

3.2 Jednostki podległe gminie Mielnik:

1. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej- jednostka wypełnia dobrze swoje cele statutowe m.in. w zakresie dożywiania dzieci czy wspierania osób ubogich. Ośrodek uczestniczył w akcji Caritasu dotyczącej pomocy żywieniowej dla mieszkańców. Wątpliwości budzić może niski poziom uczestnictwa w projektach zewnętrznych. W perspektywie finansowej 2007-2014 GOPS uczestniczył w jednym projekcie a w perspektywie 2014-2020 także w jednym. Wydaje się to liczba bardzo niska. Realizacja projektów stwarza możliwości wsparcia mieszkańców w szerszym zakresie niż umożliwia to wyłącznie realizacja zadań własnych. Daje możliwość sięgania po nieszablonowe rozwiązania również dzięki partnerskiej współpracy z innymi podmiotami społecznymi. Optymizmem napawa powołanie zastępcy wójta z dużym doświadczeniem w zakresie animowania działań z obszaru wsparcia osób defaworyzowanych. Jego zaangażowanie, zapał i wiele inicjatyw - jak choćby próba utworzenia podmiotu ekonomii społecznej to niewątpliwie kroki

w pożądanym kierunku (więcej na ten temat we wnioskach i rekomendacjach). GOPS zatrudnia 4 osoby (brakuje 3 pracowników socjalnych).

2. Gminny Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji- jest jednostką gminną odpowiadającą za szeroki zakres usług dla mieszkańców. Instytucja podejmuje różne działania i przedsięwzięcia nie mniej nie przyczyniają się one do aktywizacji mieszkańców, którzy w niewielkim stopniu korzystają z oferty (często przyjeżdżają goście z sąsiednich gmin). W gminie Mielnik odbywają się różne przedsięwzięcia kulturalno-rekreacyjne (organizowane przez różne podmioty), ale nie są one należycie koordynowane. Następstwem tego jest organizowanie różnych przedsięwzięć o nierównym poziomie artystycznym i przy zróżnicowanej frekwencji, nie ma zaś sztandarowej inicjatywy przynoszącej dumę mieszkańcom i rozpoznawanej w skali powiatu, województwa albo nawet kraju. W gminie znajduje się Ośrodek Dziejów Ziemi Mielnickiej. Ten obiekt (spełniający standardy muzeum, jest nowocześnie zbudowany i atrakcyjnie wyposażony). Zdziwienie budzi jednak fakt, iż tak atrakcyjny obiekt nie jest wykorzystany. Nie są podejmowane działania promocyjne, nie ma wydarzeń, spotkań dzieci, młodzieży, seniorów, grup dyskusyjnych, zajęć plastycznych etc. Poza sezonem praktycznie nie ma zwiedzających. Organizatorzy Ośrodka winą obciążają jego peryferyjne położenie nie podejmując działań w zakresie oferowania nowych usług i ich promocji. Wiele eksponatów oraz koncepcji programowych w ośrodku mogłoby być promowanych w ramach nawiązania kontaktów z innymi podmiotami o podobnym charakterze zarówno w kraju jak i za granicą. GOKSiR dysponuje bazą noclegową, która jest wykorzystywana w sezonie przez szkoły piłkarskie. Nie są podejmowane działania marketingowe w szerszej skali stąd poza sezonem pokoje stoją puste. Standard nie jest bardzo wysoki dla komercyjnych gości, natomiast doskonały dla zorganizowanych grup młodzieżowych (we wszystkich pokojach są łazienki). Argument, że w Mielniku nie ma basenu nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem dla niewystarczających działań marketingowych (szczególnie wobec atrakcyjności turystycznej gminy). Nie widać spójnej strategii promocji gminy, nawiązania kontaktu z gminami sąsiednimi. Ciekawą inicjatywą marketingową Wójta jest nawiązanie kontaktów z innymi samorządami w Europie noszącymi nazwę Mielnik. Nie prowadzi się spójnej koncepcji przyciągania turystów. Nie trzeba patrzeć na sąsiadów jak na konkurentów ale jak na partnerów w „walce” o gości zwiedzających i odpoczywających w gminie. Spójne, mądre, skoordynowane działania, aktywizujące lokalnych artystów, społeczników, przedstawicieli lokali gastronomicznych

czy właścicieli kwater agroturystycznych (zrzeszonych w ramach stowarzyszenia) powinny doprowadzić do stworzenia oferty na miarę potencjału i aspiracji gminy Mielnik. Niezasadnym wydaje się funkcjonowanie WOK w Wilanowie, wobec wyludniania się miejscowości. Zasadnym wydaje się przekształcenie go w świetlicę wiejską.

3. Zakład Gospodarki Komunalnej- działający w formie zakładu budżetowego zatrudnia 20 osób w tym cztery to pracownicy administracyjni (dyrektor, księgowa 2 pracowników). ZGK wypełnia wszystkie zadania gospodarczo-porządkowe (sprzątanie, dbałość o zieleń, drogi, naprawy). Gmina jest zwodociągowana w 100% , skanalizowana w ok. 30%. Prace koordynują kierownicy grup. Sprzęt jest w dobrym stanie. Dyrektor planuje w ramach programu RPO województwa podlaskiego inwestycje wodne („nowe obejścia wodne”). Przekształcanie ZGK w spółkę prawa handlowego nie wydaje się być logiczne mimo wielu niezaprzeczalnych atutów ze względu na peryferyjne położenie i trudności w zdobywaniu zleceń w konkurencyjnej walce z podmiotami od lat funkcjonującymi na rynku z większym potencjałem i lepszym położeniem. Kluczowym wyzwaniem stojącym przed ZGK jest większe zaangażowanie w podejmowanie nowych niezbędnych inicjatyw zarówno o charakterze strategicznym jak i technicznym. Należałoby oczekiwać od kadry kierowniczej ZGK więcej przejawów inicjatywy i wytyczania nowych obszarów aktywności, zwłaszcza w kontekście wysokiego poziomu zatrudnienia w jednostce. Wójt gminy powinien akceptować pomysły i inicjatywy jednostki a nie być ich stałym kreatorem.
4. Gminna Biblioteka Publiczna jest samorządową instytucją kultury podejmującą szereg inicjatyw i działań nie tylko przyczyniających się do zwiększenia poziomu czytelnictwa (który w gminie jest wysoki) ale także kulturalnych i edukacyjnych. Przy bibliotece działa Dyskusyjny Klub Książki dla dzieci, podejmowane są inicjatywy dla różnych grup wiekowych (młodzież, seniorzy) oraz dla gości odwiedzających gminę. Biblioteka jest aktywna w obszarze poszukiwania środków zewnętrznych na działalność i rozwój. Warto podkreślić realizację projektu „Gramy i się nakręcamy” (w ramach Regionalnego Konkursu Grantowego - „Równać Szanse 2018”, złożonego po wcześniejszych konsultacjach z młodzieżą gimnazjalną). Biblioteka pozyskała też środki na remont i wyposażenie z programu Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Program Infrastruktura Bibliotek) w wysokości 83,5 tysiąca zł. Biblioteka kupuje dużo książek (w ubiegłym roku było to 700 pozycji na kwotę 13,5 tysiąca zł). W rankingu bibliotek

z gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i małych miast samorządów GBP w Mielniku zajęła czwarte miejsce w województwie i 90 w skali kraju (metoda oceny promuje m.in. jakość obsługi, poziom czytelnictwa, liczbę kupowanych nowości). Warta podkreślenia jest inicjatywa Koncertu Chopinowskiego (realizowanego konsekwentnie od 10 lat) dzięki ubieganiu się o środki pomocowe. Godna zaakcentowania jest aktywność Pani Dyrektor w obszarze społecznym, która przyczynia się do aktywizacji mieszkańców i jest dobrym przykładem promowania kultury (w tym w szczególności czytelnictwa). Biblioteka zatrudnia na etacie dyrektora, główną księgową (1/3 etatu), bibliotekarza, informatyka (1/2 etatu) i sprzątaczkę (1/2 etatu).

5. Zespół Szkół w Mielniku – Przedszkole – Szkoła dysponuje dobrą bazą dydaktyczną oraz infrastrukturą wokółszkolną. Jednocześnie zauważono przestrzeń do rozszerzenia oferty w zakresie komunikacji społecznej z rodzicami i organizacjami pozostającymi w stałych związkach z tą placówką. Działania takie można realizować w oparciu o środki pochodzące m.in. z LGD. Wobec zbliżającego się końca finansowania przedsięwzięć w ramach perspektyw 2014-2020, dostępne środki będą dopiero w następnym okresie programowania.

Odrębną kwestią pozostaje sprawa działającego w Zespole Szkół przedszkola. Punktem odniesienia określającym ocenę inwestycji przedszkola jest realizowanie przez Gminę ustawowego obowiązku edukacyjnego w zakresie nauki przedszkolnej, jako zadanie własne.

Jednostka samorządu terytorialnego może realizować obowiązek przedszkolny zgodnie z posiadaną bazą dydaktyczną i środkami finansowymi.

Gmina Mielnik stanęła przed kluczową decyzją i koniecznością rozstrzygnięcia dalszego realizowania obowiązku przedszkolnego po pożarze starego budynku przedszkola w roku 2013.

Konsekwencją tego było zaplanowanie w projekcie budżetu gminy na 2017 r. kwoty 2.520.800 zł na budowę nowego przedszkola.

Jednocześnie powierzono zakres prac projektowych. Wykonawca dokumentacji z uwagi na niewywiązanie się w należyтым terminie z zadania zapłacił na rzecz Gminy stosowne kary, wynikające z zawartych umów.

W projekcie budżetu i uchwale budżetowej na rok 2018 zabezpieczono kwotę 7.000 000,00 zł - w tym środki własne 1.214 000,00 zł oraz kwotę 5.786 000,00 zł w formie najpierw kredytu, a później emisji obligacji.

Gmina Mielnik uzyskała dofinansowanie z programu rządowego Małuch Plus w kwocie 139.127,00 zł (początkowo miała to być kwota 160.000 zł).

Pozyskano także z Urzędu Marszałkowskiego dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 Osi Priorytetowej VIII Infrastruktura użyteczności publicznej, Działania 8.2 Uzupełnienie deficytów w zakresie infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej, Poddziałania 8.2.1 Infrastruktura przedszkolna, kształcenia zawodowego i ustawicznego w wys. 268.543 zł (jest to kwota po korekcie finansowej). Początkowo dofinansowanie miało wynieść 282.677 zł. Powstała w wyniku tego korekta finansowa w kwocie 14.134 zł. Urząd Marszałkowski określił ogłoszony przetarg jako nie spełniający warunków (wymogów) konkurencyjności. W badanym okresie ustalono, że na terenie województwa podlaskiego jednostki samorządu mogły składać aplikacje w zakresie dofinansowania do inwestycji oświatowych, w tym przedszkolnych w ramach RPO Województwa Podlaskiego. Gmina Mielnik nie złożyła wniosku o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego Działanie 3.1 Kształcenie i edukacja Poddziałanie 3.1.1 Zapewnienie równego dostępu do wysokiej edukacji przedszkolnej. W konkursach ogłaszanych w ramach powyżej wskazanego programu operacyjnego o dofinansowanie projektu mogły się ubiegać wszystkie podmioty będące organami prowadzącymi lub planującymi założyć publiczne i niepubliczne przedszkola, oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych, inne formy wychowania przedszkolnego, w rozumieniu Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania.

Środki można było przeznaczyć na:

- tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego, w tym dostosowanych do potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami, w istniejących lub nowo utworzonych ośrodkach na obszarach gmin o największym zapotrzebowaniu na edukację przedszkolną wyłącznie dla dzieci 3-4 letnich i /lub dzieci niepełnosprawnych;
- dostosowanie istniejących miejsc wychowania przedszkolnego do potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami;
- rozszerzenie oferty ośrodka wychowania przedszkolnego o dodatkowe zajęcia

wyrównujące szanse edukacyjne dzieci w zakresie stwierdzonych deficytów;

- wydłużenie godzin pracy ośrodka wychowania przedszkolnego;
- doskonalenie umiejętności i kompetencji zawodowych nauczycieli ośrodków wychowania przedszkolnego niezbędnych do pracy z dziećmi w wieku przedszkolnym;
- kształtowanie i rozwijanie u dzieci kompetencji kluczowych oraz właściwych postaw/umiejętności niezbędnych na rynku pracy;
- doskonalenie umiejętności oraz kompetencji zawodowych nauczycieli w zakresie stosowania metod oraz form organizacyjnych sprzyjających kształtowaniu i rozwijaniu u dzieci kompetencji kluczowych niezbędnych na rynku pracy oraz właściwych postaw/umiejętności.

Podmiot wnioskujący zobowiązany był do wniesienia jedynie 15% wkładu własnego.

Natomiast złożony został wniosek o dofinansowanie projektu pt. „Przedszkolne Centrum Nauki w Mielniku” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Oś priorytetowa III Kompetencje i kwalifikacje, Działanie 3.1 Kształcenie i edukacja, Poddziałanie 3.1.1 Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej. W ramach przedsięwzięcia zaplanowano realizację zajęć w pięciu blokach tematycznych rozwijających kompetencje kluczowe, zakup pomocy dydaktycznych do prowadzenia zajęć oraz podniesienie kwalifikacji jednego nauczyciela w zakresie nauczania j. angielskiego.

Również należy podkreślić, iż inwestycja nie została oddana do użytku przed rozpoczęciem roku szkolnego. Jak wynika z informacji Referatu Infrastruktury i Rozwoju, odpowiedzialnego za tę inwestycję, termin zakończenia robót nie został dotrzymany. Dopiero w dniu 31 sierpnia 2018 roku gmina złożyła wniosek o pozwolenie na użytkowanie. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wyznaczył obowiązkową kontrolę obiektu na dzień 21 września br., a więc trzy tygodnie po rozpoczęciu nowego roku szkolnego. Ostatecznie obiekt został oddany do użytkowania dopiero 7 listopada 2018 roku. A więc dzieci przez ponad dwa miesiące uczęszczały do placówki bez formalnego dopuszczenia jej do użytkowania.

Audytory nie kwestionują suwerennego prawa władz samorządowych do podejmowania decyzji odnośnie wyboru technologii i metody budowy lokalnych inwestycji. Niemniej jednak wydaje się zasadne zwrócenie uwagi na dysproporcję w wysokości środków przeznaczonych na budowę metodą modułową, a tradycyjną. Uzasadnieniem (innym niż

finansowe), mogłyby być względy społeczne dotyczące zapewnienia dzieciom korzystania z usług przedszkolnych. Argument o budowie modułowej byłby zasadny gdyby inwestycji dokonano bezpośrednio po pożarze. Wobec faktu, iż pożar miał miejsce w roku 2013 należy zastanowić się nad zasadnością wyboru o wiele droższego rozwiązania.

Wątpliwości wzbudza zarówno bardzo wysoka (niewspółmierna do innych możliwości na rynku) kwota inwestycji, jak i fakt narażenia dzieci na przebywanie w placówce niedopuszczonej do użytkowania. Wydaje się również niezrozumiałe niewykonanie budowy przedszkola metodą tradycyjną w związku z nieotrzymaniem dokumentacji technicznej od wykonawcy. Świadczy to, iż nie wykazano należytej staranności przy egzekwowaniu od wykonawcy zobowiązań. Wobec bardzo wysokiej kwoty inwestycji wydaje się, iż można było bardziej racjonalnie opracować koncepcje funkcjonowania. Powyższe fakty prowadzą do wniosku, iż inwestycja w 2018 roku została dokonana w sposób nie do końca przemyślany oraz niewłaściwie zrealizowany (brak dopuszczenia do użytkowania).

3.3 System komunikacji wewnętrznej, współpracy i dyscypliny

Znaczącym, zdiagnozowanym problemem Urzędu Gminy Mielnik jest słaby system komunikacji wewnętrznej zarówno pionowej jak i poziomej (tzn. zarówno pomiędzy kadrą kierowniczą a pracownikami jak i bezpośrednio pomiędzy pracownikami - w szczególności z różnych referatów).

Słaby przepływ informacji spowodowany był złymi nawykami pracowników (bądź ich brakiem) nierzadko tolerowanymi przez przełożonych. Dotyczy to niewypracowania w urzędzie mechanizmu w zakresie wymiany doświadczeń, wzajemnego wspierania się oraz systematycznego tworzenia zespołów zadaniowych i grup roboczych zarówno do bieżących działań jak i-przedewszystkim-podejmowania nowych, innowacyjnych inicjatyw.

Jedynym skutecznym rozwiązaniem jest w tej sytuacji skłonienie pracowników do wewnętrznej wymiany informacji i egzekwowanie stosowanej praktyki przez kadrę kierowniczą i koordynatorów działań (zachęcanie do partnerstwa i współpracy). Szczególnie jest to widoczne w przypadku aktywności i inicjatyw wymagających współpracy pracowników zatrudnionych w różnych referatach. Praktyka przejawiająca się w braku kontaktu między pracownikami ze względu na osobiste antypatie czy inną specyfikę pracy musi być całkowicie wyeliminowana. Kluczowe znaczenie ma przede wszystkim praca w ramach projektów, gdzie na etapie tworzenia koncepcji(m.in. zgodność ze strategią działania gminy, kwestie wkładu własnego, decyzja o samodzielnym przygotowaniu bądź

zleceniu podmiotom zewnętrznym) wymaga ścisłej współpracy pracowników z różnych komórek organizacyjnych. To samo dotyczy zarządzania projektami. Należy ostatecznie i w sposób przejrzysty ustalić kwestie dodatkowych środków finansowych dla osób zajmujących się pracą nad projektami a także precyzyjnie określić kto będzie zajmował się ich rozliczaniem (czy komórka „projektowa” czy referat finansowy). W przypadku wątpliwości warto sięgnąć po mechanizm badania obciążenia pracą na poszczególnych stanowiskach. Kwestia nierównomiernego obciążenia pracą jest realnym problemem urzędu. Widocznym – niestety problemem jest niski poziom dyscypliny pracy (mówili o tym w rozmowach z audytorami pracownicy i przedstawiciele kadry kierowniczej). Dotyczy to przerw w pracy (zarówno krótkotrwałych np. związanych z paleniem papierosów jak i związanych z opuszczaniem stanowiska). Kompleksowego uregulowania wymaga także wprowadzenie systemu zastępstw. Istotnym problemem jest także kwestia rezerwy kadrowej a więc przygotowania pracowników do przejęcia funkcji kierowniczych (np. w referatach jak i w jednostkach podległych). Brak polityki „zastępowalności” np. w przypadku przechodzenia na emeryturę może mieć niekorzystne dla urzędu następstwa związane z brakiem ciągłości pracy. Warto pomyśleć np. o powołaniu funkcji zastępców kierowników referatów. Kierownicy powinni pełnić funkcje mentorów (wobec młodszych współpracowników a docelowo następców) przygotowując ich zarówno od strony merytorycznej jak i menedżerskiej do przejęcia w przyszłości funkcji kierowniczej. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż osoby wyznaczone na przyszłych kierowników powinny cechować przede wszystkim predyspozycje społeczne i menedżerskie (talenty organizacyjne, autorytet wśród współpracowników) a nie tylko wyróżnianie się w wykonywaniu powierzonych obowiązków.

3.4 Ocena pracowników i system szkoleń

W urzędzie nie przeprowadza się ocen pracowniczych. Problemem jest także minimalna ilość szkoleń w których uczestniczą pracownicy. Odnotowano także uczestnictwo przedstawicieli kadry kierowniczej ani pracowników w studiach podyplomowych w niewielkim zakresie. Sporadyczny udział w kursach wynikał wyłącznie z inicjatywy pracowników (jako reakcja na wpływającą do Urzędu ofertę), nie był zaś wynikiem systemowego podejścia do procesu podnoszenia kwalifikacji (związanego z badaniem potrzeb szkoleniowych oraz oceną efektywności zrealizowanych przedsięwzięć dydaktycznych).

4. Wnioski, rekomendacje i propozycje usprawnień

4.1 Nowoczesny system zarządzania urzędem

Obserwując najnowsze tendencje w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego widzimy wyraźne odejście od modelu biurokratycznego, eksponującego przede wszystkim kwestie hierarchii i porządku formalnego w kierunku zarządzania menedżerskiego (nastawionego na efekty, rezultaty i skuteczność) i partycypacyjnego podkreślającego znaczenie potrzeb i aspiracji mieszkańców, współpracy i partnerstwa. Nowe czasy wymagają nowego podejścia. Rekomendujemy przyjęcie kilku rozwiązań z powodzeniem sprawdzonych w praktyce samorządowej (nie tylko w naszym kraju) dostosowanych do specyfiki Gminy Mielnik. Jednym z instrumentów tej zmiany będzie modyfikacja struktury organizacyjnej opisana punkcie 3.2. Warunkiem jej skutecznego wdrożenia będzie funkcjonowanie urzędu w oparciu o analizę kompetencji (wykonawczych, kreatywnych i menedżerskich) pracowników oraz model podejścia procesowego (będącego standardem we współczesnej administracji) w miejsce obowiązującego dzisiaj obszarowego. **Zobowiązujemy się (w ramach przygotowania audytu) do dodatkowego (bezpłatnego) przeprowadzenia warsztatów dotyczących kompetencji pracowników oraz podejścia procesowego do zarządzania. Dzięki analizie błędów i dysfunkcji w zarządzaniu w ramach warsztatów wspólnie wypracujemy optymalny model funkcjonowania urzędu.** Radykalnej zmianie - naszym zdaniem - powinna podlegać współpraca pomiędzy komórkami organizacyjnymi jak i pracownikami. Nie może być ona pochodną wyłącznie dobrej woli kierowników komórek organizacyjnych ale stałym mechanizmem funkcjonalnym. Przypadki niechęci czy odmowy współpracy pomiędzy pracownikami powinny być minioną praktyką do której nie będzie powrotu. Zmianie powinna także ulec kwestia dyscypliny pracy. Unormowania wymaga wychodzenie z pracy (zarówno służbowe jak i prywatne) a także kwestia tzw. „przerw na papierosa”. Zachęcamy do pracy zespołowej w szczególności w przypadku nowych zadań a także projektów przygotowywanych i realizowanych przez samorząd. Oczywiście część projektów (przede wszystkim wymagających głębokiej wiedzy specjalistycznej) powinna być zlecana podmiotom zewnętrznym. Nie mniej jednak każdorazowe podjęcie decyzji o realizacji projektu powinno być poprzedzone wnikliwą analizą (nierzadko interdyscyplinarnego zespołu). Rekomendacja dla wójta dotycząca uczestnictwa w projekcie nie może być tylko prostą reakcją na ogłoszenie konkursu a przemyślaną decyzją powiązaną z priorytetami rozwojowymi. Dotyczy to zarówno projektów infrastrukturalnych jak

i społecznych. Nowego podejścia wymaga także polityka szkoleniowa jak i wprowadzenie systemu oceny pracowników. Dotychczas szkolenia miały charakter incydentalny i wynikały z indywidualnych potrzeb pracowników stanowiących reakcje na wpływające oferty. Proponujemy podejście systemowe polegające na stworzeniu spójnego modelu począwszy od badania potrzeb szkoleniowych a skończywszy na analizie ich atrakcyjności, wartości i przydatności w bieżącej pracy. Proponujemy zatem kompleksowe badanie potrzeb szkoleniowych pracowników. Punktem wyjścia powinna być ankieta zbierająca potrzeby szkoleniowe (punkt widzenia pracownika). Następnie powinna być ona weryfikowana przez bezpośrednich przełożonych (sekretarz, skarbnik, szefowie referatów-punkt widzenia zespołu). Ostateczna weryfikacja to decyzja wójta (wspólnie z zastępcą w przypadku jego pionu funkcjonalnego) - punkt widzenia urzędu. Z drugiej strony decyzji powinno podlegać rozstrzygnięcie kwestii funkcji danego szkolenia. Czy ma ono służyć nabyciu wiedzy i umiejętności bazowych (zapewnienie właściwego wykonywania zadań-szczególnie w przypadku pracowników nowych) czy doskonaleniu pracy (wyższa efektywność, sprawność i skuteczność). Inne podejścia wymagają szkolenia menedżerskie oraz wnoszące elementy innowacji do pracy urzędu. Zachęcamy do krótkich szkoleń wewnętrznych (analizujących bieżącą sytuację samorządu). Szczególnie godną polecenia - ze względu na obniżanie kosztów oraz rozwijanie integracji pracowniczej-są szkolenia kaskadowe. Pracownik po powrocie ze szkolenia (oczywiście mającego charakter uniwersalny a nie wąsko specjalistyczny) ma obowiązek przeprowadzenia krótkiego kursu wewnętrznego dla współpracowników oraz złożenia krótkiego raportu na temat zastosowania nabytej wiedzy w praktyce urzędowej.

Nowego podejścia wymaga też kwestia ocen pracowniczych. Rzecz jasna trzeba wrócić do ich przeprowadzania. Trudno wyobrazić sobie model skutecznej pracy bez uzyskiwania informacji zwrotnej będącej pochodną systemu ocen. Sugerujemy rozważenie śmiałej i nowatorskiej (ale bardzo ciekawej i skutecznej) metody oceny pracowniczej 360 stopni. Polega ona na tym, iż oprócz tradycyjnych, standardowych narzędzi oceny (ocena bezpośredniego przełożonego, ocena wójta, samoocena) proponujemy wprowadzenie oceny współpracowników oraz przekazywania informacji zwrotnej przez pracowników dotyczącej stylu kierowania bezpośredniego przełożonego. Ocena współpracowników posiada niezaprzeczalny walor przejawiający się w dobrym rozeznaniu jakie posiadają pracownicy na równorzędnych stanowiskach na co dzień wykonujący podobne zadania nierzadko ściśle współpracujący z ocenianym. Proponujemy wariant dwóch ocenających współpracowników (jeden wskazany przez przełożonego drugi przez ocenianego). Współpracownicy zobowiązani

będą do wypracowania wspólnego stanowiska (przyczyni się to do większej integracji, odpowiedzialności i zaangażowania). Najwięcej kontrowersji wzbudza ocena dokonywana przez podwładnych. Dlatego sugerujemy aby nie traktować tego zadania jako klasycznej oceny gdyż podwładni nie dysponują wiedzą o całokształcie zadań przełożonych. Proponujemy aby były to sugestie dotyczące stylu zarządzania (ilość czasu przeznaczanego dla pracowników, umiejętność delegowania, wsparcie w wykonywaniu zadań, pełnienie funkcji doradczo-mentorskich). Taka konstrukcja ocen daje szansę, iż wypełniać może ona nie tylko funkcję retrospekcyjną (ocena pracy w danym okresie) ale też prognostycznie - rozwojową (określenie potencjału do wykonywania nowych zadań czy funkcji kierowniczych - rezerwa kadrowa). Rekomendujemy wdrożenie systemu zarządzania kadrami będącego wypadkową modelu konkurencji pomiędzy pracownikami (tzw. bechmarking wewnętrzny), a ścisłej współpracy.

Warto rozważyć wprowadzenie tego systemu w powiązaniu z odpowiednią gratyfikacją finansową.

Ponadto rekomendujemy wprowadzenie systemu cyklicznych odpraw Wójta i Zastępcy z kadrą kierowniczą urzędu (sekretarz, skarbnik, kierownicy komórek organizacyjnych), które pozwolą na skuteczną wymianę informacji, rzetelny system monitoringu i skuteczne ocenianie. Powinny być to spotkania wskazujące na główne kierunki rozwoju gminy i priorytety w działalności wskazywane przez Wójta. Z drugiej zaś wyznaczane byłyby zadania na najbliższy czas oraz następowałoby podczas nich rozliczanie z wykonania zadań. Rekomendujemy aby spotkania odbywały się nie rzadziej niż raz w miesiącu a w razie potrzeby także częściej (w systemie cotygodniowym). Warto rozważyć także kwartalne (lub półroczne) spotkania wójta z pracownikami urzędu i jednostek podległych. Spotkania takie dają możliwość zapoznania pracowników z celami i strategicznymi (z punktu widzenia efektywnego zarządzania gminą) działaniami co w rezultacie pozwoli im na zrozumienie decyzji podejmowanych przez kadrę kierowniczą. W efekcie przyczyni się to do większego niż dotychczas utożsamiania się pracowników Urzędu z wykonywaną pracą i działaniami podejmowanymi przez samorząd. Interesujące może być także zbieranie sugestii współpracowników, których doświadczenie i wiedza powinny być wykorzystywane do wdrażania innowacji menedżerskich i społecznych. Jest to elementem zarządzania partycypacyjnego, włączającego nie tylko mieszkańców, ale przede wszystkim pracowników samorządowych do współdecydowania o wspólnych, lokalnych sprawach.

Oddzielnego potraktowania wymaga także kwestia nadzoru nad jednostkami podległymi gminie. Jednostki powinny być oceniane nie tylko z wypełniania funkcji statutowych ale także z własnej inicjatywy i kreatywności. W przypadku konkursów na stanowiska kierownicze (gdyby pojawiła się taka potrzeba) warto prosić o szczegółową koncepcję pracy zarządzanej jednostki ze wskazaniem elementów innowacyjnych i partycypacyjnych.

4.2 Nowa struktura organizacyjna

Dotychczasowa struktura organizacyjna urzędu powinna ulec modyfikacjom zarówno o charakterze strategicznym (nowe kluczowe zadania urzędu, nowe komórki organizacyjne) jak i operacyjnym (np. nowe zadania komórek i poszczególnych pracowników, wzmocnienia personalne, dodatkowe funkcje koordynująco-nadzorcze). Sugerujemy powołanie nowego referatu o roboczej nazwie: Referat spraw społecznych i partycypacji. Podlegać on powinien zastępcy wójta a istota jego działania powinna koncentrować się na wypełnianiu dwóch funkcji. Pierwszym zadaniem będzie koordynacja wszelkich funkcji społecznych (kultura, edukacja, pomoc społeczna). Drugim, absolutnie priorytetowym zadaniem powinna być integracja mieszkańców, aktywistów lokalnych i pracowników samorządowych wokół idei partycypacji obywatelskiej rozumianej jako współodpowiedzialność za wspólnotę. Wprowadzenie tej nazwy referatu jest przejawem nadania absolutnego priorytetu tej aktywności gminy. Zastępca Wójta formalnie nadzorować będzie prace jednego referatu. Zważywszy jednak priorytetowy charakter nowej komórki organizacyjnej (oraz fakt potrzeby jej ukonstytuowania się w nowej strukturze organizacyjnej) ilość zadań i odpowiedzialności Zastępcy Wójta będzie znaczna. Ponadto, w kompetencji Zastępcy Wójta będzie także nadzór nad Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej oraz tworzenie Centrum Usług Społecznych. Ważną i perspektywiczną aktywnością będzie także próba stworzenia podmiotu ekonomii społecznej. W przypadku obecnie funkcjonującego referatu Infrastruktury i Rozwoju proponujemy wyjęcie z jego struktury stanowisk ds. oświaty, ds. zamówień publicznych, pozyskiwania funduszy zewnętrznych i rozliczeń oraz stanowiska ds. społecznych, promocji dziedzictwa kulturowego. Obecne rozwiązanie jest dysfunkcyjne, nielogiczne zarówno funkcjonalnie jak i merytorycznie. Jest przejawem dostosowania struktury do konkretnych osób. Stanowisko ds. społecznych, promocji i dziedzictwa kulturowego proponujemy w całości przenieść do nowego referatu spraw społecznych i partycypacji obywatelskiej. W ramach stanowiska ds. oświaty, zamówień publicznych pozyskiwania funduszy zewnętrznych i rozliczeń w obecnym referacie powinien

pozostać człon związany z zamówieniami publicznymi. Pozyskiwanie funduszy inwestycyjno-infrastrukturalnych (tzw. „twardych”) powinno pozostać w obecnym referacie natomiast społeczno-edukacyjnych (tzw. „miękkich”) znajdować się w nowym referacie. Niezbędna będzie współpraca między referatami i tworzenie zespołów interdyscyplinarnych do prowadzenia skutecznej polityki zarządzania środkami zewnętrznymi. Proponujemy zmienić nazwę referatu z infrastruktury i rozwoju na referat infrastruktury i spraw komunalnych.

4.3 Integracja mieszkańców i partycypacja społeczna

Kluczowym zdiagnozowanym problemem gminy jest bardzo niski poziom zaangażowania obywatelskiego. Absolutnym priorytetem władz powinno być uruchomienie aktywności mieszkańców. Powinni oni stać się współkreatorami decyzji podejmowanych przez samorząd a nie tylko biernymi (pasywnymi) odbiorcami proponowanej oferty. Inicjatorem i twarzą tych działań powinien być Wójt a jego koordynatorem i wykonawcą Referat spraw społecznych i partycypacji. W gminie jest duży ale niestety rozdrobniony i przez to niewykorzystywany potencjał aktywności. Dotyczy on zarówno poszczególnych jednostek samorządowych jak i organizacji i osób. Działania te jednak nie mają charakteru systemowego.

Jednoznacznie rekomendujemy partycypacyjny model zarządzania jednostką uwzględniający wszystkie elementy tego systemu, takie jak:

- stałe informowanie mieszkańców gminy o wszystkich przedsięwzięciach podejmowanych przez samorząd zarówno w realizacji jak i w sferze planowania (w szczególności poprzez stronę internetową, zarówno urzędu jak i jednostek podległych, która powinna być czytelna i atrakcyjna). Obecna niestety jest nieczytelna, konstrukcja jej jest chaotyczna, strona otwierająca przytłacza nadmiarem zakładek a jednocześnie trudno jest znaleźć konkretne informacje. Zdjęcia są nieatrakcyjne a wiele informacji nieaktualnych. Strona nie zachęca inwestorów, przedsiębiorców, nie stwarza wrażenia, że w gminie zachodzą ważne procesy rozwojowe (np. w zakładce dotyczącej inwestycji pojawia się informacja wyłącznie o jednej z nich);
- prowadzenie systematycznych konsultacji społecznych;
- powołanie rad (np. seniorów, młodzieży, przedsiębiorców, osób wykluczonych) jako ciał opiniotwórczo - doradczych przy Wójcie i Radzie Gminy; jest to szczególnie ważne, gdyż umożliwi bezpośrednie wyartykułowanie potrzeb przez samych zainteresowanych. W związku z tym, iż w dotychczasowej praktyce mieszkańcy nie byli systematycznie

- wdrażani do współdecydowania o lokalnych sprawach nierzadko czuli się pomijani co mogło skutkować niską aktywnością i zaangażowaniem;
- zlecanie zadań organizacjom społecznym w trybie konkursowym; Sugerujemy szerokie zastosowanie zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym z zakresu m.in. kultury, edukacji, sportu i turystyki, pomocy społecznej. Absolutnie nie należy traktować tego jako swoistego votum nieufności w stosunku do urzędu i jednostek podległych. Standardem światowym jest outsourcing a więc zlecanie zadań partnerom społecznym gdy mogą wykonać dane usługi szybciej, skuteczniej, taniej oraz z lepszym rozeznaniem potrzeb społecznych. Jest to praktyczne zastosowanie postulatu rozdzielenia zarządzania usługami publicznymi od ich bezpośredniego wykonawstwa. Podkreślić należy, iż samorząd zachowuje funkcje kontrolną. **Gorąco zachęcamy do przeprowadzenia szeroko zakrojonej akcji zbierania potrzeb mieszkańców w zakresie świadczonych usług(zarówno w formie rozmów jak i ankiet). Może okazać się, iż dotychczasowa oferta znacząco odbiega od preferencji i aspiracji mieszkańców (i ten fakt a nie marazm i roszczeniowość mieszkańców jest kluczową barierą ich zainteresowania).** Warto zapraszać do składania ofert w trybie konkursowym także organizacje obywatelskie z terenu powiatu czy województwa;
 - kreowanie powstawania nowych i wspieranie w rozwoju istniejących organizacji obywatelskich. Istotnym zadaniem samorządu jest animowanie oddolnej aktywności i namawianie lokalnych aktywistów do formalizowania swojej działalności w postaci organizacji pozarządowych. Dotyczy to lokalnych artystów (ceramika, rękodzieło, fotografia). Bardzo istotne jest (we współpracy ze szkołą) odkrywanie młodzieży z potencjałem lidrskim i zaangażowaniem społecznym. Zadaniem referatu spraw społecznych i partycypacji obywatelskiej powinno być kompleksowe wsparcie istniejących i nowo powstałych organizacji w zakresie zarówno finansowym jak i pozafinansowym (eksperyckim, wspierającym przygotowywanie projektów, fundusz wkładów własnych, honorowe patronaty, pomoc w znalezieniu partnerów etc.). Szczególnej formy wsparcia i wymaga współpraca z kołami gospodyń wiejskich oraz OSP na terenie gminy. Ich rola w budowaniu tożsamości lokalnej jest trudna do przecenienia;
 - wypracowanie dobrej praktyki funkcjonowania funduszu sołeckiego jako instrumentu integrującego mieszkańców; W gminie wiele zrobiono w zakresie wspólnej infrastruktury i może mieć to wpływ na nikłe zainteresowanie mieszkańców nowymi ideami. Ogromną

rolę do wypełnienia ma tu funkcja edukacyjna samorządu. Należy pokazać mieszkańcom szeroki wachlarz możliwości przy wykorzystaniu funduszu sołeckiego;

- próba stworzenia podmiotu ekonomii społecznej.

Godną podkreślenia inicjatywą jest idea zastępcy Wójta dotycząca powstania Centrum Usług Społecznych w oddzielnym pomieszczeniu. Koresponduje to z koncepcją aktywizowania mieszkańców oraz skutecznego zarządzania sferą społeczną. Wspólny lokal dla podmiotów inspirujących mieszkańców do otwartości, solidarności i współpracy ma dodatkowe symboliczne znaczenie.

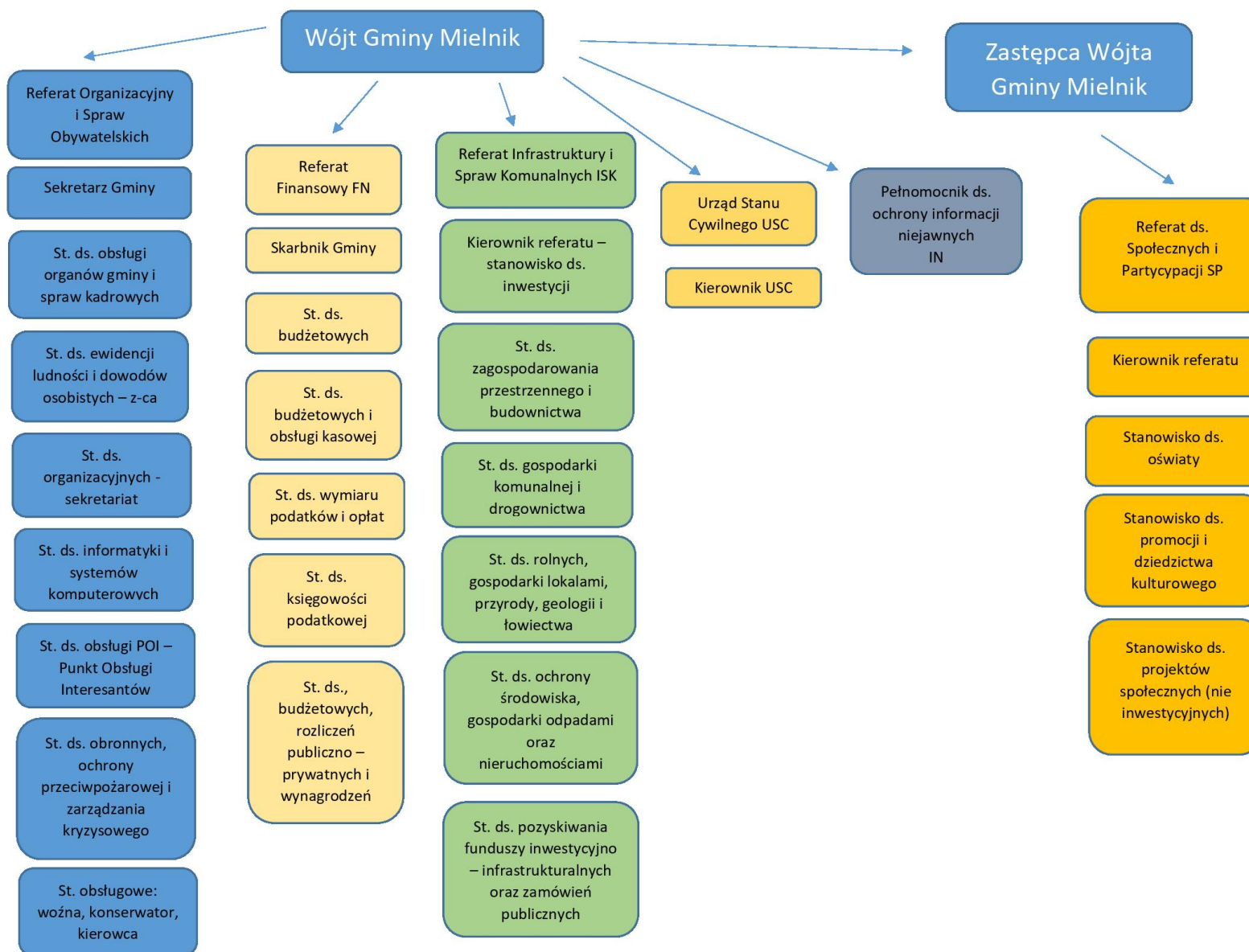
Bardzo ważną, potrzebną i innowacyjną inicjatywą samorządu jest realizacja projektu Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju dotycząca konsultacji społecznych w procesie planowania przestrzennego (Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój; działanie 2.19). Włączenie mieszkańców do debaty na temat wspólnej przestrzeni będzie doskonałym poligonem doświadczalnym zarówno procesów partycypacji społecznej jak też miejscem do partnerskiej współpracy w ramach komórek organizacyjnych urzędu. O skuteczności tego przedsięwzięcia zadecyduje współdziałanie referatu inwestycji (w szczególności inicjatorce tego przedsięwzięcia pracującej na stanowisku ds. zagospodarowania przestrzennego i budownictwa) z przedstawicielami referatu odpowiedzialnego za aktywizację mieszkańców.

Wydaje się, iż kreowanie innowacji społecznych obok partycypacyjnego zarządzania gminą powinny być kluczowymi wyzwaniem rozwojowo-menedżerskimi dla gminy w obecnej i przyszłych kadencjach.

4.4 Proponowana struktura organizacyjna Urzędu Gminy Mielnik

Modyfikacja struktury organizacyjnej uwzględnia następujące założenia:

1. Funkcjonowanie trzech obszarów obowiązków i odpowiedzialności:
 - o charakterze koncepcyjnym (promocja, rozwój, innowacje);
 - o charakterze wykonawczym - tzw. administracja świadcząca;
 - wspierających (eksperckich) na rzecz Urzędu (organizacja i obsługa pracy Urzędu, usługi prawne, zamówienia publiczne, informatyzacja, kadry i księgowość).
2. Poprawa czytelności, spójności i elastyczności organizacji, polegająca na wyeliminowaniu przypadków przypisywania tych samych lub pokrewnych zadań różnym jednostkom (dublowanie zadań).



PRZED ZMIANĄ	PO ZMIANIE	UWAGI
Referat Infrastruktury i Rozwoju- IR	Referat Infrastruktury i Spraw Komunalnych ISK	Ze struktury referatu zostaną usunięte obecnie w nim funkcjonujące stanowisko ds. oświaty, zamówień publicznych, pozyskiwania funduszy zewnętrznych i rozliczeń oraz stanowisko ds. społecznych, promocji i dziedzictwa kulturowego. W referacie powstanie nowe stanowisko ds. pozyskiwania funduszy inwestycyjno-infrastrukturalnych oraz zamówień publicznych. Usunięte zadania przejdą do nowo utworzonego referatu. Nadzór nad pracami referatu sprawuje Wójt
Nie było takiej komórki organizacyjnej	Referat ds. społecznych i partycypacji obywatelskiej SPO	Do nowo powołanego referatu przeniesione zostanie stanowisko ds. społecznych, promocji i dziedzictwa kulturowego. W obszarze kompetencji referatu znajdować się będzie pozyskiwanie środków zewnętrznych na działania społeczno-edukacyjne(tzw. „miękkie”) oraz koordynacja realizacji tych projektów w jednostkach podległych w ramach stanowiska ds. projektów społecznych. Nadzór nad pracami referatu sprawuje Zastępca Wójta