

Analiza funkcjonowania Urzędu Miasta i jednostek podległych (2022-2023)

Wnioski z audytu zarządczego, kadrowego i finansowego



Cel audytu

Celem zadania była kompleksowa ocena funkcjonowania Urzędu Miasta i jednostek podległych w latach 2022-2023, obejmująca:

- ocenę efektywności operacyjnej i dojrzałości procesów zarządczych,
- weryfikację zgodności z przepisami prawa w obszarze finansów publicznych i zamówień publicznych,
- identyfikację kluczowych ryzyk oraz obszarów potencjalnej optymalizacji kosztowej.



Zakres prac

- ✓ **Kompleksowy audyt Urzędu Miasta (UM)**
- ✓ **Analiza 18 jednostek podległych**
(w tym 11 placówek oświatowych, jednostki kultury i sportu)
- ✓ **Badanie dokumentacji finansowej i procedur kadrowych**
- ✓ **Weryfikacja regulaminów wewnętrznych**

Zakres szczegółowy audytu obejmował:

- Analizę sprawozdań finansowych, sprawozdań z wykonania budżetu oraz prawidłowość stosowania systemu księgowości.
- Dokumentowanie procesu inwentaryzacji.
- Organizację procesu udzielania zamówień publicznych w UM i jednostkach organizacyjnych.
- Ocenę struktury organizacyjnej oraz zatrudnienia w UM i jednostkach organizacyjnych pod kątem optymalizacji istniejących rozwiązań.
- Ogólną ocenę adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze objętym badaniem.

Szczegółowemu badaniu poddano następujące obszary:

- Analizę finansową jednostek oświatowych.
- Analizę finansową pozostałych jednostek.
- Analizę efektywności jednostek oświatowych.

Ponadto udzielono:

- Rekomendacji dotyczących struktury organizacyjnej UM.
- Rekomendacji dotyczących struktury jednostek oświatowych.

Finanse i kontrola zarządcza

Analiza ryzyka

Obszar do poprawy

- W większości jednostek identyfikacja ryzyk ma charakter opisowy i formalny.
- Brak powiązania analizy ryzyka z konkretnymi procesami finansowymi oraz mierzalnych wskaźników skuteczności kontroli.
- Brak skutecznej kontroli zarządczej.

BRAK SYSTEMU KPI

Kierunek rekomendowany

- Wdrożenie mierzalnych wskaźników KPI dla obszarów finansowych i zamówień.
- Cykliczna ocena z raportowaniem dla kierownictwa Miasta.
- Wdrożenie skutecznej kontroli zarządczej.

AKTYWNE ZARZĄDZANIE RYZYKIEM

Analiza sprawozdań finansowych

- Według przyjętych kryteriów oceny w obszarze działalności UM i jednostek podległych w procesie funkcjonowania systemu rachunkowo-księgowego, jednostki audytowane wypełniały je w 65% w odniesieniu do poziomu zoptymalizowanego (26 na 40 możliwych do uzyskania punktów).
- Stwierdzono luki w dokumentowaniu operacji – w niektórych dekretacjach brakowało pełnej ścieżki rewizyjnej, co utrudnia weryfikację zasadności poszczególnych operacji księgowych.
- Polityka rachunkowości pozostawała niejednolita pomiędzy jednostkami – każda z nich stosowała własne zasady ewidencji i klasyfikacji wydatków, co utrudniało konsolidację sprawozdań na poziomie Miasta.
- **Rekomendowano ujednoczenie polityki rachunkowości we wszystkich jednostkach podległych oraz wdrożenie jednolitego wzoru obiegu dokumentów księgowych z pełną ścieżką rewizyjną.**
- Wykonanie budżetu w latach 2022-2023 utrzymywało się na wysokim poziomie 97-98% planu finansowego.
- **Analiza przychodów wykazała bardzo niski poziom ściągłości należnych miastu podatków (w 2023 r. wpływy do budżetu z tego tytułu kształtowały się na poziomie 55,5%) – wynikało to z ogromnej skali umorzeń podatków.**

Centralizacja obsługi księgowej (od 2023 r.)

Kluczowe obserwacje:

- Przeniesienie obsługi finansowej jednostek podległych do Urzędu Miasta stanowi szansę na standaryzację zasad rachunkowości oraz profesjonalizację kadry księgowej w całej organizacji.
- Konsolidacja procesów księgowych umożliwia łatwiejszy nadzór, ujednoczenie raportowania oraz redukcję kosztów stałych obsługi finansowej w skali całego Miasta.
- Kluczowym ryzykiem jest konieczność zachowania zasady „drugiego oka” – ścisły rozdział między osobą przygotowującą operację a osobą zatwierdzającą płaćność.

Dokumentowanie procesu inwentaryzacji

Analiza procesu inwentaryzacji

- Według przyjętych kryteriów oceny w obszarze działalności UM i jednostek podległych w procesie wykonywania zadań związanych z realizacją inwentaryzacji, jednostki audytowane wypełniały je w 66,66% w odniesieniu do poziomu zoptymalizowanego (20 na 30 możliwych do uzyskania punktów).

Inwentaryzacja – główne uchybienia

PSP nr 1 i PSP nr 3 - dokumentacja:

- Braki w arkuszach spisowych
- Niekompletne protokoły weryfikacji różnic

PSP nr 6 - procedury:

- Brak aktualizacji instrukcji inwentaryzacyjnych
- Obowiązujące procedury pochodzą z 2018 r.
- Niezgodność z aktualnymi wymogami ustawy o rachunkowości

Zamówienia publiczne

Zamówienia publiczne

- Według przyjętych kryteriów oceny w obszarze działalności UM w zakresie organizacji udzielania zamówień publicznych, jednostka audytowana wypełniała je w 57,77% w odniesieniu do poziomu zoptymalizowanego (26 na 45 możliwych do uzyskania punktów).
- Według przyjętych kryteriów oceny w obszarze działalności jednostek organizacyjnych w zakresie organizacji udzielania zamówień publicznych, jednostki audytowane wypełniały je w 41,66% w odniesieniu do poziomu zoptymalizowanego (25 na 60 możliwych do uzyskania punktów).
- Zidentyfikowano przypadki przekroczenia ustawowego progu 130 tys. zł netto bez zastosowania trybów konkurencyjnych przewidzianych przez ustawę PZP, co skutkuje ryzykiem naruszenia dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych.

Zamówienia publiczne w UM - naruszenia

- Zidentyfikowano przypadki przekroczenia ustawowego progu 130 tys. zł netto bez zastosowania trybów konkurencyjnych przewidzianych przez ustawę PZP, co skutkuje ryzykiem naruszenia dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych.

Przykłady naruszeń:

- Usługi utrzymania dróg gminnych
- Zakupy materiałów komputerowych
- **Mechanizm pierwotny:** niewłaściwe szacowanie wartości zamówień oraz łączenie podobnych dostaw i usług w odrębnych postępowaniach pozaustawowych.
- **Skutek prawny:** brak stosowania ustawy PZP w sytuacjach ustawowo wymaganych naraża Miasto na kary administracyjne i korekty finansowe nakładane przez organy kontroli.

Zamówienia w jednostkach oświatowych

- **Brak regulaminów podprogowych** – większość placówek nie posiada wewnętrznych regulaminów dla zamówień poniżej progów ustawowych.
- **Nieuzasadniony podział zamówień** – dzielenie zamówień na artykuły żywnościowe w stołówkach szkolnych w celu uniknięcia procedur

Kadry i organizacja

Zarządzanie kadrami

- Według przyjętych kryteriów oceny w obszarze działalności UM w zakresie oceny struktury organizacyjnej, jednostka audytowana wypełniała je w 83,33% w odniesieniu do poziomu zoptymalizowanego (25 na 30 możliwych do uzyskania punktów).
- Polityka szkoleniowa Urzędu Miasta oparta była na dokumentach z 2012 roku – wymaga natychmiastowej aktualizacji do obecnych potrzeb kadrowych i wymogów prawa pracy.
- System ocen okresowych pracowników był zbyt sformalizowany – nie przekłada się na realną motywację pracowników i rozwój kompetencji.

Optymalizacja sektora oświaty

Efektywność oświaty i demografia

Spadek liczby uczniów

- Liczba uczniów maleje, podczas gdy koszty utrzymania infrastruktury pozostają na stałym poziomie.

Koszty kształcenia

- Koszty jednostkowe kształcenia w przeliczeniu na ucznia rosną znacznie szybciej niż subwencja oświatowa przekazywana z budżetu Państwa.

Średnia liczba wychowanków proporcjonalnie do:

	SP1		SP2		SP3		SP4		SP6	
	2022 r.	2023 r.	2022 r.	2023 r.	2022 r.	2023 r.	2022 r.	2023 r.	2022 r.	2023 r.
Liczba wychowanków/liczba oddziałów	22,24	18,53	21,76	21,81	19,25	20,50	22,94	21,44	20,48	20,48
Liczba wychowanków / Nauczyciele	9,70	8,99	10,97	11,07	6,26	6,97	9,71	9,11	10,13	10,09
Liczba wychowanków / Adm. i Obsługa	22,17	19,47	22,70	29,08	9,72	12,15	27,27	24,86	28,67	39,09

Rekomendacja numer 1:

Stworzenie wspólnego działu zakupów dla 4 szkół podstawowych, 5 przedszkoli oraz żłobka.

- W 2022 roku wspomniane wyżej jednostki oświatowe wydały 2 957 630,61 zł na materiały. W kolejnym roku koszty związane z materiałami wyniosły 3 438 072,57 zł, oznacza to wzrost rok do roku na poziomie 16,24%. Każda z jednostek samodzielnie zajmuje się zakupami potrzebnych jej materiałów. W efekcie pojedyncze zamówienia są relatywnie małe, przez co stawki zakupów są potencjalnie niewiele niższe niż w przypadku zakupów detalicznych. Co więcej w każdej jednostce jest większe zapotrzebowanie na prace pracowników z uwagi na potrzebę ciągłego dokonywania zakupów.
- **Praktyka rynkowa pokazuje, iż wspólny dział zakupów dla 10 jednostek oświatowych jest w stanie wygenerować od 10 % do 20 % oszczędności ze względu na efekt skali - zamawiania większych ilości pozwala na szerzej zakrojone negocjacje cen.**
- W oparciu o dane z 2023, taki ruch mógłby przynieść od 343 807,26 zł do 687 614,51 zł oszczędności w ciągu roku na kosztach zakupu materiałów.

Rekomendacja numer 2: Optymalizacja „zerówek” i sieci przedszkoli

Pierwszy etap: przeniesienie oddziałów „0” (dzieci w wieku 6 lat) z przedszkoli do szkół podstawowych. Efektem takiej zmiany będzie zmniejszenie liczby wychowanków przedszkoli - według danych na 2023 roku efekt ten dałby zmniejszenie z 609 do 444, tj. spadek o 27,09%.

Przyjmując hipotetyczny spadek z 2023 roku na podstawie którego przeprowadzono analizę wykazałno, iż przeniesienie oddziałów „0” do szkół podstawowych w 2023 pozwoliło by na:

- obniżenie kosztów wynagrodzeń oraz związanych z nimi ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń dla pracowników poniesionych przez wszystkie miejskie przedszkola Sokołowa Podlaskiego
- obniżenie kosztów materiałów poniesionych przez wszystkie miejskie przedszkola Sokołowa Podlaskiego w związku ze zmniejszonym zapotrzebowaniem na materiały z uwagi na mniejszą ilość wychowanków oraz pracowników,
- obniżenie kosztów energii poniesionych przez wszystkie miejskie przedszkola Sokołowa w związku ze zmniejszonym zapotrzebowaniem na energię ciepłą, elektryczną oraz wodę z uwagi na mniejszą ilość wychowanków oraz pracowników.

Rekomendacja numer 2: Optymalizacja „zerówek” i sieci przedszkoli

- **Drugi etap:** likwidacja Przedszkola numer 5 i przeniesienie wszystkich wychowanków do Przedszkola numer 2.
- Po przesunięciu oddziałów „0” do szkół podstawowych w Przedszkolu numer 5 zostanie 100 wychowanków, natomiast w Przedszkolu numer 2 zostanie 151 wychowanków.
- Budynek Przedszkola numer 2 jest największym budynkiem przedszkolnym w Sokołowie Podlaskim oraz najbliższym Przedszkola numer 5 w związku z tym zakładamy, iż rodzice wychowanków Przedszkola numer 5 byłiby zainteresowani przepisaniem swoich dzieci do Przedszkola numer 2.

Rekomendacja numer 3: Restrukturyzacja sieci szkół podstawowych

Pierwszy etap:

- Remont najstarszego skrzydła budynku Szkoły Podstawowej Nr 1 przy ul. Polnej 8 w Sokołowie Podlaskim.
- Miasto Sokołów Podlaski posiada wynegocjowane środki z programu Maluch+ w wysokości 2 700 000 zł. Program ten wspiera rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 - żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów. Ostateczni odbiorcy wsparcia mogą otrzymać dofinansowanie do tworzenia i funkcjonowania miejsc opieki. Jeśli środki nie zostaną wykorzystane, zostaną utracone bezpowrotnie.
- Wspomniana kwota pozwoliłaby na remont najstarszego skrzydła budynku SP 1 do najnowocześniejszych standardów.

Drugi etap:

Po przeprowadzeniu wyżej opisanego remontu rekomendujemy przeniesienie Przedszkola numer 3 oraz Żłobka miejskiego do budynku Szkoły Podstawowej numer 1 i utworzeniu Zespołu Oświatowego. Według danych z 2023 roku taki Zespół szkół miałby około 600 wychowanków - według danych historycznych, pojemność opisywanego budynku to 750 wychowanków - w związku z czym budynek jest w stanie zmieścić planowaną ilość wychowanków.

Rekomendacja numer 3:

Restrukturyzacja sieci szkół podstawowych

Powyższa propozycja wpłynie pozytywnie na koszty oświaty ponoszone przez Miasto Sokołów Podlaski ze względu na:

- Utworzenie zespołu oświatowego który pozwoli na likwidację części stanowisk pracy związanych z administracją i obsługą Przedszkola Nr 3, Żłobka miejskiego oraz Szkoły Podstawowej Nr 1.
- Brak ponoszenia opłat związanych z utrzymywaniem budynku, w którym na co dzień przebywają dzieci. Nie jest możliwe przyjęcie kosztów na poziomie 0, gdyż zamknięty i nieogrzewany budynek będzie podlegał szybkiemu zużyciu oraz wystąpi ryzyko wystąpienia aktów wandalizmu, jednak z całą pewnością będą one niższe niż obecnie.
- Maksymalne potencjalne oszczędności na podstawie danych z 2023 roku to 237 516,38 zł wydane na energię w dotychczasowym budynku oraz 63 235,87 zł wydane w związku z zatrudnianiem robotnika gospodarczego odpowiedzialnego za codzienną pracę na pełen etat przy utrzymaniu budynku w należytym stanie technicznym.
- Budynek Przedszkola Nr 3 oraz Żłobka miejskiego jest budynkiem o wysokich kosztach utrzymania w porównaniu do innych budynków przedszkoli miejskich Sokołowa Podlaskiego. Koszt energii w przeliczeniu na jednego wychowanka to 1 097,91 zł rocznie, średnia tego wskaźnika dla wszystkich budynków oświaty miejskiej w Sokołowie Podlaski to 652,24 zł.
- Możliwość wykorzystywania budynku do celów stricte komercyjnych, co pozwoliło by miastu osiągać dodatkowe przychody.

Rekomendacja numer 4:

Reorganizacja Szkoły Muzycznej i połączenie SP Nr 1 z SP Nr 3

Pierwszy etap:

Przekazanie prowadzenia Szkoły Muzycznej w Sokołowie Podlaskim Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Decyzja ta pozwoliła by zaoszczędzić Miastu Sokołów Podlaski co najmniej 1 294 574,05 zł z tytułu kosztów operacyjnych generowanych przez Szkołę Muzyczną, co najmniej 185 847,46 zł z tytułu zakupu energii do budynku oraz pozostałych kosztów związanych z utrzymaniem budynku przy Repkowskiej 3.

Drugi etap:

Przeniesienie wszystkich uczniów Szkoły Podstawowej Nr 3 do Szkoły Podstawowej Nr 1 i umiejscowienie wszystkich uczniów w budynku szkoły przy ul. Polnej 8 w Sokołowie Podlaskim oraz przeniesienie 2 oddziałów Przedszkola numer 2 z budynku przy ul. Repkowskiej 3 również do budynku przy ul. Polnej 8 w Sokołowie Podlaskim.

Budynek przy ul. Polnej 8 ma pojemność 750 uczniów, w 2023 roku uczyło się w nim 315 uczniów, przeniesienie 168 uczniów uczących się w Szkole Podstawowej numer 3 oraz około 50 wychowanków 2 oddziałów Przedszkola Nr 2 zlokalizowanych przy Repkowskiej 3 nie wypełni pojemności opisywanego budynku.

REKOMENDACJA numer 4 (drugi etap) ZOSTAŁA PRZYJĘTA DO REALIZACJI

Pozostałe obserwacje

Umorzenia podatkowe i koszty zadłużenia

Weryfikacja umorzeń

- Weryfikacja decyzji o umorzeniach zaległości podatkowych wykazała, że część decyzji dotyczyła podmiotów w dobrej kondycji finansowej, co wymaga przeglądu kryteriów i procedur stosowanych przy ocenie zasadności umorzeń.

Obsługa zadłużenia

- Obsługa zadłużenia generuje wysokie koszty odsetkowe od obligacji, obciążające nadmiernie budżet.
- Na rynku dostępne są tańsze oferty finansowania dla JST, co skłania do zrestrukturyzowania istniejącego zadłużenia.
- Dodatkowe koszty dla budżetu wynikają z kar za błędy decyzyjne z lat ubiegłych (np. spór z KOWR).

Dyscyplina podatkowa i windykacja

Sytuacja

- Stan przeterminowanych należności Urzędu Miasta na koniec okresu badania wyniósł 574 000 zł.
- W badanym okresie nie funkcjonowała sformalizowana polityka windykacyjna.

Rekomendacja

- Wdrożenie zautomatyzowanego systemu monitoringu płatności.

Rekomendacje i priorytety

- ✓ Stan finansów Miasta nie był zadowalający i wymagał działań naprawczych.
- ✓ Audyt potwierdził, że istnieje potencjał do podniesienia efektywności finansowej poprzez aktywne zarządzanie ryzykiem oraz konsolidację usług.
- ✓ Należy zintensyfikować windykację należnych Miastu należności.
- ✓ Należy przeprowadzić restrukturyzację istniejącego zadłużenia, gdyż jest ono znacznie droższe od dostępnego na rynku finansowania zewnętrznego dla JST.
- ✓ Audyt stwierdził brak skutecznej kontroli zarządczej zarówno w obrębie UM jak i jednostek podległych.
- ✓ Konieczne jest utworzenie komórki kontroli wewnętrznej dla zapewnienia realizacji celów zarządczych, operacyjnych i finansowych.
- ✓ Konieczne jest wprowadzenie przejrzystej polityki szkoleniowej w celu skutecznego podnoszenia kwalifikacji kadr.
- ✓ Należy zapewnić prawidłowe sporządzenie inwentaryzacji zasobów i mienia (aktywów i pasywów) w jednostkach podległych Miastu.
- ✓ Wskazana jest optymalizacja struktury organizacyjnej UM i podległych jednostek.