



BURMISTRZ MIASTA JAROSŁAWIA

Jarosław, dnia 28.01.2025 r.

RM.0003.6.2025

Szanowny Pan
Jarosław Litwiak
Radny Miasta Jarosławia

W odpowiedzi na pismo z dnia 14.01.2025 r. przesyłam w załączeniu skan **aneksu do umowy** na wykonanie audytu zewnętrznego oraz **„Raport otwarcia kadencji 2024-2029 w zakresie zarządzania JST i możliwości finansowych”**.

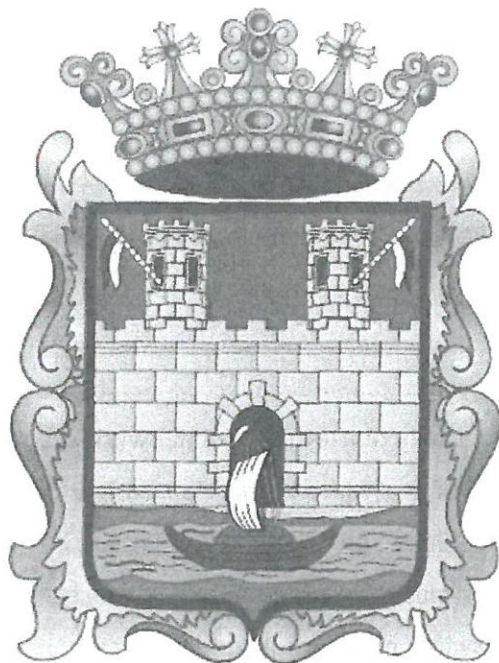
Jednocześnie informuję, iż pozostała korespondencja w wersji papierowej i elektronicznej z wykonawcą powyższej umowy jest dostępna dla zainteresowanego do wglądu w siedzibie Urzędu Miasta Jarosławia, w wydziale finansowo-księgowym, pok. 15. Osoba do kontaktu: Katarzyna Czuba, Skarbnik Miasta Jarosławia, tel. 016 624 87 07.

Z poważaniem


BURMISTRZ
MIASTA JAROSŁAWIA
mgr inż. Marcin Nazarewicz

Otrzymują:

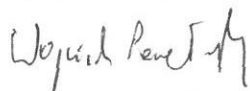
1. Adresat
2. Biuro Rady Miasta Jarosławia
3. a/a.



Raport otwarcia
Kadencji 2024-2029
Miasto Jarosław

 **Aesco**

Data raportu	27 stycznia 2025 roku
Zespół audytorski	Wojciech Pawełczyk – Ekspert samorządowy [REDACTED] – Analityk finansowy
Zatwierdził	[REDACTED] – Dyrektor ds. audytu



Aesco Group Sp. z o.o.
ul. Żelazna 67 lok. 77
00-871 Warszawa
NIP 5252515781, Regon 145164953
KRS 0000395738

PREZES ZARZĄDU


Mariusz Golaszewski

DYREKTOR DS. AUDYTU
OPTYMALIZACYJNEGO


Piotr Folczak

Spis treści

Wstęp	4
I. Analiza sytuacji finansowej budżetu Miasta zastanej w 2024 oraz w ostatnich 3 latach	6
1. Analiza struktury dochodów, w szczególności dochodów bieżących	8
2. Wydatki Miasta Jarosław.....	12
Analiza wydatków bieżących	12
Analiza wydatków majątkowych	14
3. Analiza poziomu i zmian wyniku budżetu, w tym nadwyżki operacyjnej	15
II. Analiza wskaźnikowa finansów oświaty w Mieście Jarosław	17
Liczba uczniów w latach 2018-2023 i prognoza do 2029 roku.....	17
Kwoty dochodów i wydatków bieżących oświatowych w latach 2018-2023.....	19
Zaangażowanie własne w oświatę na tle grupy porównawczej.....	22
Koszt wynagrodzeń na ucznia na tle grupy porównawczej.....	24
Liczba uczniów na jeden etat nauczycielski oraz wyniki nauczania	25
Wnioski z analizy oświaty Miasta Jarosław	26
III. Analiza bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia, w tym możliwości w zakresie ewentualnego obniżenia kosztów odsetkowych	27
1. Obsługa długu w świetle przepisów ufp i innych ustaw oraz istotnych zmian od 2025 r.	27
2. Plan budżetu z początku roku i aktualny – porównanie kluczowych kategorii.....	30
3. Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) Miasta Jarosław	32
4. Weryfikacja wieloletniej prognozy finansowej Miasta Jarosław.....	33
5. Wskaźnik obsługi długu po rewizji	35
6. Możliwości w zakresie refinansowania istniejącego zadłużenia	37
IV. Określenie możliwości finansowania inwestycji w latach 2025-2029.....	39
1. Potencjalne źródła finansowania inwestycji w Mieście	39
Dochody własne Miasta	39
Kredyty bankowe.....	39
Obligacje komunalne.....	40
Obligacje przychodowe	41
Pożyczki z WFOŚiGW i NFOŚiGW.....	42
Wykorzystanie spółek komunalnych do finansowania inwestycji	42
Partnerstwo Publiczno - Prywatne	44
2. Maksymalna zdolność finansowania inwestycji finansowaniem dłużnym	44
Podsumowanie	47
Załącznik 1. Prace audytorskie nr 1	49

1. Wstęp	50
2. Ustalenia z audytu	51
3. Podsumowanie	66
4. Zalecenia.....	67
Załącznik 2. Prace audytorskie nr 2	69
1. Ustalenia z audytu	70
2. Podsumowanie.....	77
3. Zalecenia.....	78
Pouczenie	79

Wstęp

Niniejszy raport przedstawia analizę sytuacji budżetowej Gminy Miejskiej Jarosław (dalej: Miasto Jarosław) w okresie 2021-2024, a w szczególności w zakresie zarządzania finansami oraz możliwości wprowadzenia działań optymalizujących istniejące zadłużenie oraz pozyskania nowego finansowania.

W ramach prac przeprowadzone zostały następujące analizy:

- a) analiza sytuacji finansowej budżetu Miasta zastanej w 2024 r. oraz analiza 3 poprzednich lat,
- b) analizę wskaźnikową finansów oświaty wraz z prognozą na lata 2025-2029,
- c) analizę bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia, w tym możliwości w zakresie ewentualnego obniżenia kosztów odsetkowych od już posiadanego zadłużenia,
- d) określenie możliwości finansowania inwestycji w Mieście w latach 2025-2029, uwzględniając możliwości w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych.

Na początku opracowania wskazano jak kształtowały się dochody, wydatki, a co za tym idzie, również wyniki Miasta w ostatnich trzech latach. Dochody własne Jarosławia, które samorząd może przeznaczać na wybrane przez siebie cele, w ostatnich trzech latach wyniosły średnio 52,5%. Wydatki bieżące w planie na 2024 rok są o **31,5 mln zł** wyższe niż w roku ubiegłym, co stanowi wzrost o ponad 16,1%. Dodatkowo w planie budżetu uwzględniono wydatki majątkowe w kwocie 81,7 mln zł, co jest ambitnym celem. Przy realizacji powyższych, wynik budżetu w tym roku będzie ujemny i wyniesie **-12,4 mln zł**. Z uzyskanych informacji przez zespół audytorski, istnieje możliwość rezygnacji lub przeniesienia części inwestycji na następny rok.

Kolejnym krokiem było zweryfikowanie sytuacji w najbardziej kosztochłonnym dziale jakim jest oświata w kontekście ostatnich 6 lat, roku bieżącego oraz prognoz sięgających roku szkolnego 2029/2030.

Zaplanowane wydatki na oświatę do końca 2024 roku wynoszą 82,8 mln zł, czyli o 5,9 mln zł więcej niż w ostatnim wykonanym okresie. W ocenie zespołu audytorskiego wskazane zwiększenie – w perspektywie podwyżki wynagrodzeń dla kadry nauczycielskiej – może być zaniżone. Realizacja wydatków na oświatę zgodnie z planem będzie skutkowało przekazaniem **20,1 mln zł** z własnych środków, czyli z koniecznością pokrycia ponad **24%** całkowitych wydatków oświatowych ze źródeł domyślnie nieobejmujących kosztów związanych z edukacją.

W dalszej części analizy przedstawiono szczegóły dotyczące obecnego zadłużenia Miasta, na które według stanu na koniec 2023 r. składały się kredyty. Rekomendowana wielkość marginesu bezpieczeństwa, definiowanego jako różnica między prawą a lewą stroną wzoru z art. 243 ufp, wynosi 2 punkty procentowe i jest zachowana we wszystkich latach objętych prognozą, tj. do 2039 r.

Dla oceny sytuacji Miasta należy mieć na uwadze szerszy kontekst. Ubiegłe lata były dla samorządów okresem dynamicznych zmian i wyjątkowych wyzwań, na które składają się między innymi:

Zmiany w PIT i Polski Ład w podatkach: Reformy podatkowe wprowadzone przez rząd centralny, w tym zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz wprowadzenie Polskiego Ładu, wywarły istotny wpływ na dochody gminne, wymagając znaczących modyfikacji w planowaniu budżetowym.

Pandemia COVID-19: Kryzys zdrowotny, wywołany pandemią koronawirusa, nałożył na gminy konieczność przekształcenia wielu obszarów funkcjonowania – od edukacji po usługi społeczne, stawiając przed nią wyzwania zarówno operacyjne, jak i finansowe.

Agresja Rosji na Ukrainę: Przyjęcie i integracja uchodźców z Ukrainy, spowodowane sytuacją konfliktową w tym kraju, wymagało od gmin organizacji pomocy oraz włączenia nowych mieszkańców w strukturę społeczno-gospodarcze.

Kryzys węglowy i energetyczny: Ograniczona dostępność surowców energetycznych i rosnące koszty energii skierowały gminy na poszukiwanie alternatywnych źródeł energii oraz inwestycje w zrównoważone rozwiązania.

Inflacja: Wysoka inflacja wpłynęła na wzrost kosztów życia ludności, ale też koszty działalności gmin, wywierając presję na konieczność przeprowadzenia rewizji wydatków i poszukiwania oszczędności.

Podwyżki płac i wzrosty cen: Te dwa powiązane ze sobą czynniki oddziaływały na budżet gmin zarówno od strony wydatków, jak i oczekiwań społecznych, wymagając skrupulatnego zarządzania finansami publicznymi.

I. Analiza sytuacji finansowej budżetu Miasta zastanej w 2024 oraz w ostatnich 3 latach

Analiza sytuacji finansowej w latach 2021-2023 oraz planu na 2024 rok (plan aktualny na moment sporządzenia dokumentu tj. październik 2024 r.) ma na celu:

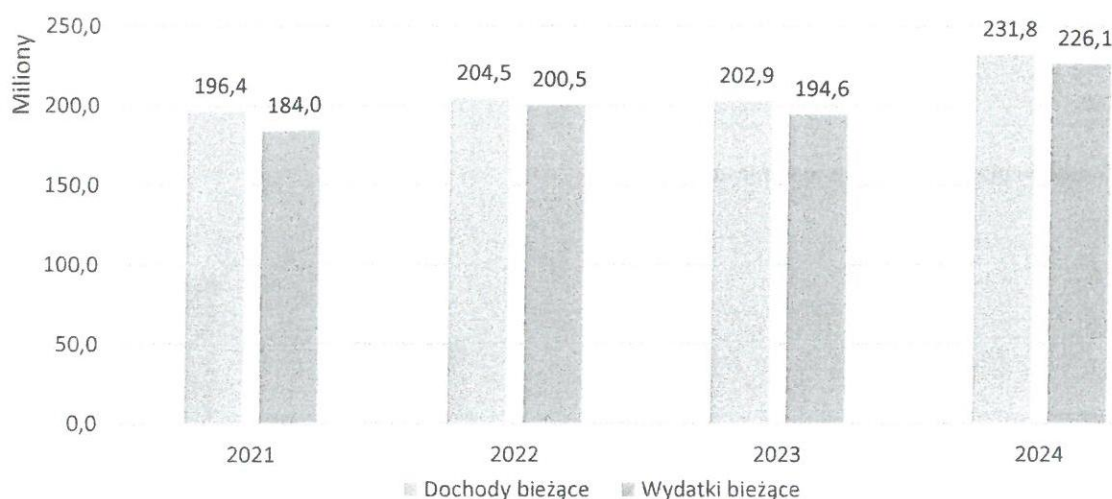
- prześledzenie zmian głównych pozycji w budżecie i wychwycenie tworzących się trendów,
- analizę pozycji dochodowych i wydatkowych budżetów z lat 2021-2024 oraz zbadanie zdolności do obsługi zadłużenia wypracowanej przez Miasto w tym okresie,
- ocenę działań oraz bezpieczeństwa Miasta w sferze finansów w latach 2021-2024.

Tabela 1. Wybrane dane budżetu Miasta Jarosław [w mln zł]

	2021	2022	2023	2024
Dochody ogółem, w tym:	211,42	217,97	231,85	295,47
• dochody bieżące	196,35	204,51	202,90	231,84
• dochody majątkowe	15,07	13,46	28,95	63,62
Wydatki ogółem, w tym:	218,13	237,04	222,51	307,85
• wydatki bieżące, w tym:	184,03	200,47	194,63	226,14
- wydatki na wynagrodzenia i składki	67,53	74,16	79,85	98,74
- odsetki	0,81	4,04	5,47	5,00
• wydatki majątkowe	34,09	36,57	27,88	81,70
Nadwyżka bieżąca	12,32	4,04	8,28	5,70
Przychody zwrotne	13,00	15,00	5,40	10,12
Rozchody	4,61	4,39	4,51	4,85
Kwota dfugu	65,43	76,04	76,93	85,71

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 1. Dochody i wydatki bieżące [w mln zł]



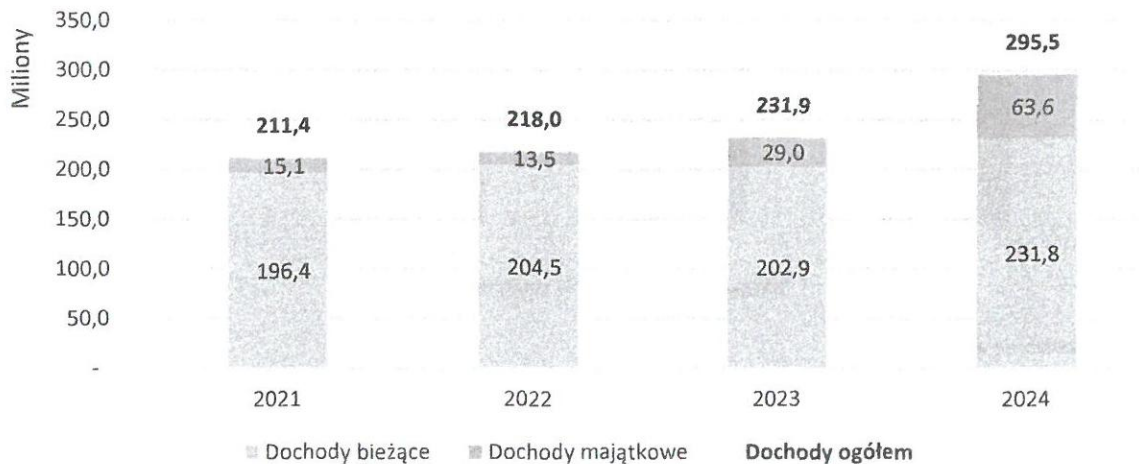
Źródło: opracowanie własne.

Wykres prezentuje porównanie dochodów bieżących i wydatków bieżących Miasta Jarosław w latach 2021-2024 wyrażone w milionach złotych. We wszystkich latach Miasto uzyskiwało nadwyżkę bieżącą. Pomiędzy latami 2021 i 2022 odnotowano wzrost dochodów bieżących r/r o 8,1 mln zł. Powyższe zostało zrealizowane dzięki m.in. wyrównaniu podatku PIT przez państwo. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymały prawie 13,7 mld zł dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT. Do Miasta Jarosław wpłynęło z tego tytułu 4,4 mln zł. W 2023 roku dochody bieżące spadły w porównaniu do 2022 roku, lecz w dalszym ciągu przewyższały wykonane wydatki bieżące. Na rok 2024 planowane dochody bieżące wynoszą 231,8 mln zł, a wydatki bieżące 226,1 mln zł. Zrealizowanie takiego planu będzie pozwoli Miastu uzyskać nadwyżkę bieżącą w kwocie 5,7 mln zł.

1. Analiza struktury dochodów, w szczególności dochodów bieżących

Poniższy wykres przedstawia dochody ogółem Miasta w badanym okresie z podziałem na bieżące i majątkowe.

Wykres 2. Dochody bieżące i majątkowe [mln zł]



Źródło: opracowanie własne.

Dochody ogółem w latach 2021 – 2023 Miasto wykonywało na poziomie 211,4 – 231,9 mln zł, przy czym dochody bieżące odpowiadały za średnio 91% wielkości budżetu. Dochody bieżące cechuje większa powtarzalność niż dochody majątkowe, które to mają zazwyczaj charakter incydentalny. Porównując rok 2021 z 2023, dochody ogółem wzrosły o niespełna 10%, co przełożyło się nominalnie na 20,4 mln zł. W 2024 roku Miasto planuje osiągnąć dochody w łącznej wysokości 295,5 mln zł, z czego 79% w ramach dochodów bieżących. Przy takiej realizacji wzrost r/r wyniesie 27,4%.

Dochody majątkowe to przede wszystkim dotacje inwestycyjne i sprzedaż majątku. W analizowanych latach stanowią od 7,1 do 12,5% dochodów ogółem. Są to relatywnie niskie wartości w odniesieniu do dochodów bieżących. Plan sprzedaży majątkowej na koniec trzeciego kwartału 2023 roku opiewał na 8,0 mln zł, z czego zrealizowano dochód na poziomie 1,0 mln zł. Jeszcze na początku września bieżącego roku planowano sprzedaż majątku na ponad 8,1 mln zł, co można interpretować jako przeniesienie niezrealizowanej sprzedaży z okresu poprzedniego. W związku z faktem, iż na dzień 31 lipca 2024 roku zrealizowana sprzedaż wyniosła jedynie 313,4 tys. zł, zespół audytorski wskazał wtedy, że plan sprzedaży majątku może nie zostać w pełni wykonany, co powinno być monitorowane przez Miasto Jarosław. W przypadku niezrealizowania omawianej sprzedaży przy jednoczesnym kontynuowaniu inwestycji, przewidziano konieczność zastąpienia brakujących środków przychodami zwrotnymi np. kredytem lub obligacjami komunalnymi. Jak potwierdziły przewidywania zespołu audytorskiego, z podjętą zmianą WPF 30 września, planowana kwota sprzedaży majątku zmniejszyła się do 590,0 tys. zł oraz zaciągnięto zobowiązania dłużne. Całkowita prognoza dochodów majątkowych na 2024 rok

wynosi 63,6 mln zł, przy czym aż 62,8 mln zł mają źródło w dotacjach i środkach przeznaczonych na inwestycje.

Dochody bieżące w latach 2021 – 2023 w Mieście Jarosław mieściły się w granicach od 196,4 do 204,5 mln zł. Spośród analizowanych lat Gmina Miejska Jarosław doświadczyła największego wzrostu dochodów bieżących w 2022 roku, który wynikał m.in. z podatków od nieruchomości (31,9 mln zł, aż 5,4 mln zł więcej w porównaniu do roku 2021). Przyczyną tej różnicy było przede wszystkim podniesienie stawek podatkowych do wartości maksymalnych. W roku 2023 zauważyć można spadek wpływów z PIT (spadek o 5,4 mln zł r/r) spowodowany efektami reform podatkowych Polskiego Ładu. Dochody z PIT na rok 2024 zostały zaplanowane według wytycznych Ministerstwa Finansów, w wyniku czego uwzględnia się 40,6 mln zł z tytułu PIT (10,4 mln zł więcej niż w roku poprzednim). Dochody bieżące Miasta mają wynieść 231,8 mln zł. Według projektu wieloletniej prognozy finansowej na 2025 rok dochody bieżące Jarosławia w przyszłym roku zwiększą się o niespełna 8,9 mln zł r/r.

Poniższy wykres przedstawia strukturę dochodów bieżących Miasta, które stanowią jeden z głównych elementów wpływających na ocenę kondycji finansowej JST oraz zdolności do obsługi długu.

Wykres 3. Struktura dochodów bieżących [w mln zł]

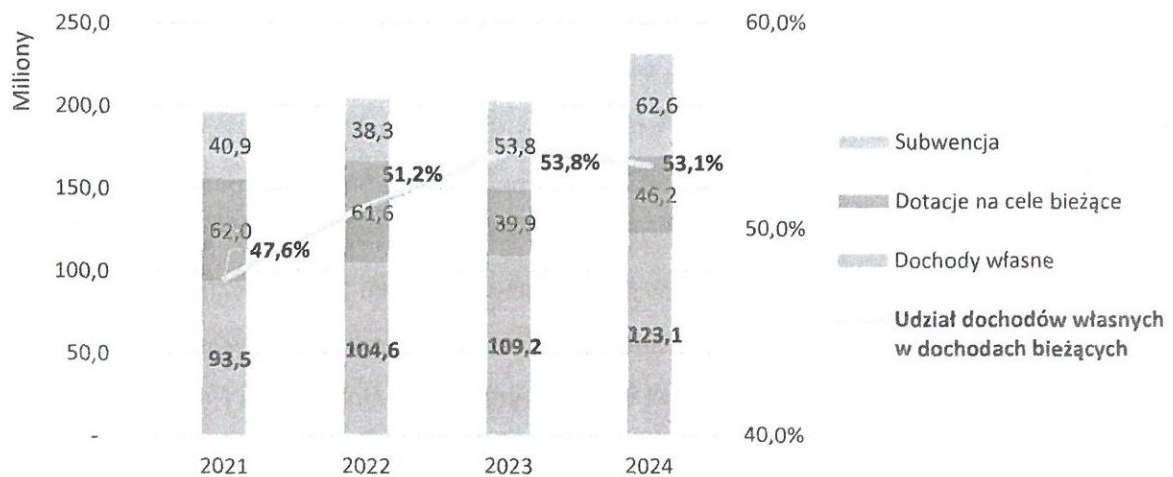


Źródło: opracowanie własne.

Plan na 2024 rok zakłada zwiększenie udziału we wszystkich kategoriach w stosunku do wykonania za 2023 rok. Kategoria osiągająca największe wartości we wszystkich latach jest określona na wykresie jako „pozostałe”, w czym zawiera się podatek od nieruchomości, którego wzrost został opisany powyżej. Powyższa grupa stanowi średnio 32% dochodów bieżących, a najmniejszy udział ma kategoria „Udział w CIT” – średnio 2,4%.

Kolejny wykres prezentuje udział dochodów własnych w dochodach bieżących Jarosławia, na których kształtowanie Jednostka ma bezpośredni wpływ. Wskaźnik rozumiany jest jako stosunek dochodów własnych Miasta do dochodów bieżących. Przez dochody własne rozumie się wszystkie dochody bieżące Miasta pomniejszone o subwencje i dotacje.

Wykres 4. Struktura dochodów bieżących Miasta Jarosław oraz udział dochodów własnych w dochodach bieżących [mln zł i proc.]

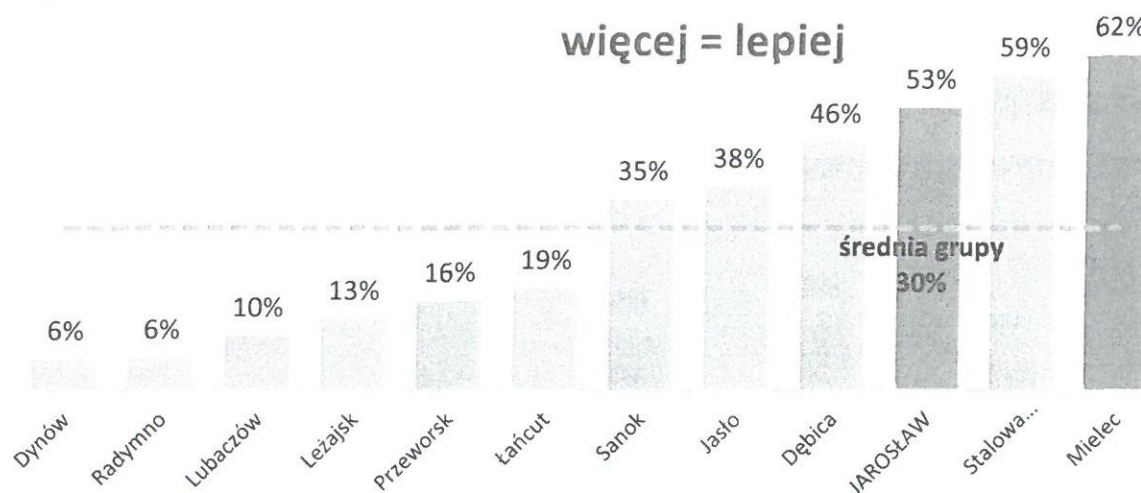


Źródło: opracowanie własne.

Nominalnie suma dochodów własnych w latach 2021 – 2023 zawiera się w granicach 93,5 – 109,2 mln zł. W analizowanym okresie udział dochodów własnych w ogólnej strukturze dochodów bieżących Jarosławia oscylował między 47,6% a 53,8%. Prognoza na rok 2024, pomimo wzrostu wartości nominalnej, przedstawia spadek tego wskaźnika, ustalając go na 53,1%. Przyczyną tego stanu rzeczy jest zaplanowana wysoka kwota subwencji. Mimo to, zachowanie parametru powyżej 50% świadczy o wysokiej zdolności Miasta Jarosław do samodzielnego podejmowania decyzji co do lokowania środków w obszarach wydatkowych wybranych przez samorząd, a w szczególności wydatków majątkowych. Dzięki temu, jednostka jest w mniejszym stopniu zależna od środków takich jak np. dotacje, w przypadku których nie może decydować o celowości ich wydatkowania.

Dla weryfikacji jak Miasto Jarosław prezentuje się na tle gmin miejskich w województwie podkarpackim, zastosowano średnią procentowego udziału dochodów własnych w dochodach bieżących ogółem na przestrzeni ostatnich trzech wykonanych lat. Rezultat zaprezentowano na wykresie poniżej.

Wykres 5. Średni udział dochodów własnych w dochodach bieżących ogółem w latach 2021 - 2023 gmin miejskich w województwie podkarpackim [w proc.]



Źródło: opracowanie własne.

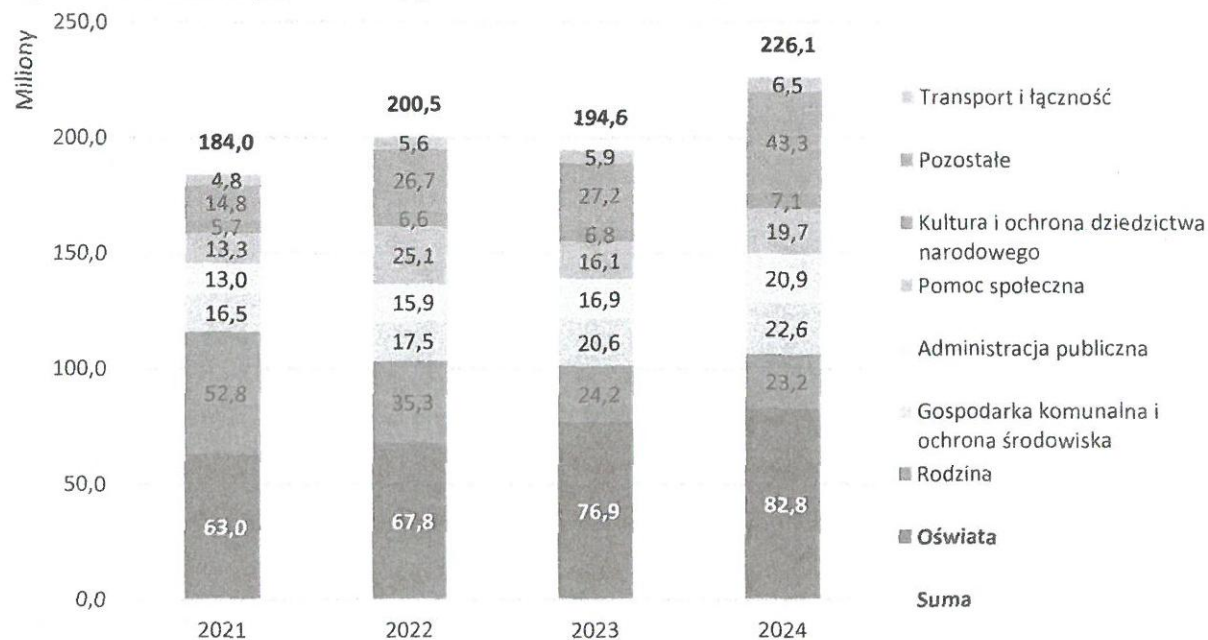
Średnia grupy wyniosła 30% i dzieli ona gminy miejskie rozpatrywane w analizie na dwie równe części. 6 z nich uzyskało wskaźnik poniżej, a pozostałe 6 powyżej średniej. Miasto Jarosław cechuje się trzecim najwyższym wynikiem. Należy pamiętać, że poza ogólnie ustalanych zadań dla gmin, działania w obszarze inwestycyjnym powinny być dopasowane do charakterystyki oraz potrzeb konkretnej jednostki. Możliwość przeznaczenia znacznych środków własnych na specyficzne cele, które będą przynosić wymierne korzyści finansowe w przyszłości, daje podstawy, aby sądzić, iż zagospodarowane odpowiednio środki przyczynią się do postępującego rozwoju oraz zwiększania się autonomii.

2. Wydatki Miasta Jarosław

Analiza wydatków bieżących

Poniższy wykres przedstawia wydatki bieżące na przestrzeni lat 2021 – 2024.

Wykres 6. Struktura wydatków bieżących 2021 – 2024 r. [w mln zł]



Źródło: opracowanie własne.

Analiza struktury wydatków bieżących Miasta w latach 2021-2023 pokazuje, że największy udział mają: oświata, dział "Rodzina", pozostałe wydatki oraz gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Oświata stanowiła największą część budżetu każdego roku, z kwotami rosnącymi z 63,0 mln zł w 2021 roku do 76,9 mln zł w 2023 roku. Wydatki na oświatę zostały szczegółowo opisane w rozdziale II niniejszego opracowania. Wydatki na dział "Rodzina" przyjęły trend malejący, osiągając najwyższy poziom 52,8 mln zł w 2021 roku i spadając do 24,2 mln zł w 2023 roku, głównie z powodu zmian w obsłudze programu "500+". Kategoria „Pozostałe” od 2021 roku znacznie zwiększyła swój udział w wydatkach bieżących przyjmując wartość 27,2 mln zł w ostatnim okresie. Znaczący wzrost jest widoczny między 2021 i 2022 rokiem (11,9 mln zł) przy czym znaczną część stanowią wydatki na działy 926 i 853. Pierwszy z wymienionych dotyczy kultury fizycznej i sportu, na co wydatkowano 8,9 mln zł. Drugi (853) to pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, który nie był rozpatrywany jako osobny dział w 2021 roku, a wydatki w jego ramach wyniosły 5,1 mln zł. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska były stosunkowo stabilne, z niewielkim wzrostem z 9,0% w 2021 roku do 10,6% całkowitych wydatków bieżących w 2023 roku. Koszty dotyczące pomocy społecznej wahały się między 13,3, a 25,1 mln zł. Najwyższa wartość została odnotowana w 2022 roku, na którą składały się głównie: dodatek węglowy (6,8 mln zł), pomoc dla Ukraińców (4,5 mln zł), dodatek osłonowy (2,8 mln zł) i dodatek dla gospodarstw domowych (0,5 mln zł). Kwota przeznaczona na cele związane z pomocą

społeczną w 2023 roku zmniejszyła się względem okresu poprzedzającego i wyniosła 16,1 mln zł. Wydatki na administrację publiczną wzrosły r/r o 22,5% w 2022 roku oraz o kolejne 6,0% w roku następnym, co dało wartość 16,9 mln zł w 2023 roku i wskazuje na stale rosnące koszty funkcjonowania urzędu. Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz na transport i łączność utrzymywały się na niskim poziomie, nieznacznie zwiększając swój udział w całkowitych wydatkach bieżących na przestrzeni ostatnich trzech lat, przy czym druga z wymienionych kategorii przyjmowała najniższe wartości we wszystkich analizowanych okresach.

Dane dotyczące planu na 2024 rok zostały zaczerpnięte ze sprawozdań na koniec II kwartału tego roku oraz zmiany wieloletniej prognozy finansowej z dnia 28 października bieżącego roku. W przypadku obszarów takich jak: oświata, dział „Rodzina”, gospodarka komunalna i ochrony środowiska, administracja publiczna oraz transport i łączność zachowany jest trend z ostatniego wykonanego roku. Największą pulą dysponuje oświata, której udział w całkowitych wydatkach bieżących przy realizacji założonych celów wyniesie 39,0%, co zostało szerzej opracowane w kolejnym rozdziale niniejszego raportu. Koszty związane z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego mogą wynieść prawie 250 tys. zł więcej, lecz udział w strukturze wydatków Miasta zmniejszy się o 0,1% i przyjmie wartość 3,4%. Wydatki na pomoc społeczną w 2024 roku mają wynieść 19,7 mln zł, czyli 3,6 mln zł więcej niż w roku ubiegłym.

W Sprawozdaniu z zadania audytowego nr 5/2024/AU złożonego w dniu 11 lipca 2024 roku, który został okazany zespołowi audytorskiemu w trakcie prac nad niniejszym opracowaniem, wskazano, że plan budżetu na 2024 rok nie został opracowany w sposób zgodny z chwałą nr 894/LXXVI/10 z dnia 9 sierpnia 2010 roku Rady Miasta Jarosławia. Wskazany akt prawa miejscowego stanowi, że na dzień 30 października roku poprzedzającego rok budżetowy opracowuje się prognozę wysokości dochodów i wydatków gminy. Przekazanie jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania projektów planów finansowych na 2024 rok nastąpiło dopiero w dniu 22 listopada 2023 roku. Dodatkowo we wspomnianym sprawozdaniu wskazano możliwość nakłaniania kierowników jednostek organizacyjnych do zmniejszenia wydatków osobowych o 20%, co może powodować niedoszacowanie planu budżetu na bieżący rok.

Jak wynika z analizy, Miasto przeznaczają najwięcej środków na finansowanie oświaty, której szczegółowe omówienie znajduje się w następnym rozdziale opracowania. Część wskazanych zmian w wydatkach Jarosławia ma związek bezpośrednio z obowiązującym prawem i zarządzeniami. Ich dynamika na przestrzeni ostatnich lat powoduje duże jednookresowe odchylenia, na co przykładem są wahania wydatków na pomoc społeczną. Niektóre z wydatków Miasta przyjmują trend rosnący, co jest wynikiem zarówno regulacji rządowych jak i czynników makroekonomicznych np. inflacji. Struktura wydatków Jarosławia w latach 2021-2023 wskazuje na zaangażowanie w wielu zadaniach

rozdysponowując znaczące środki na różne cele. Jednocześnie Miasto dąży do zrównoważonego rozwoju, inwestując w kluczowe sektory, które bezpośrednio wpływają na jakość życia mieszkańców.

Analiza wydatków majątkowych

Na wydatki majątkowe JST składają się te związane z inwestycjami jak i o charakterze dotacyjnym. Te drugie zazwyczaj stanowią niewielki procent całej kwoty przeznaczanej na zwiększanie majątku gminy. Miasto Jarosław w latach 2021 – 2023 zrealizowało wydatki majątkowe na łączną kwotę 98,5 mln zł, przy czym za 97% tej kwoty odpowiadały zakupy inwestycyjne¹. Poniższy wykres przedstawia wydatki majątkowe Jarosławia zrealizowane w ostatnich trzech latach wraz z prognozą na rok 2024 w milionach złotych.

Wykres 7. Wydatki majątkowe w latach 2021 – 2024 [mln zł]



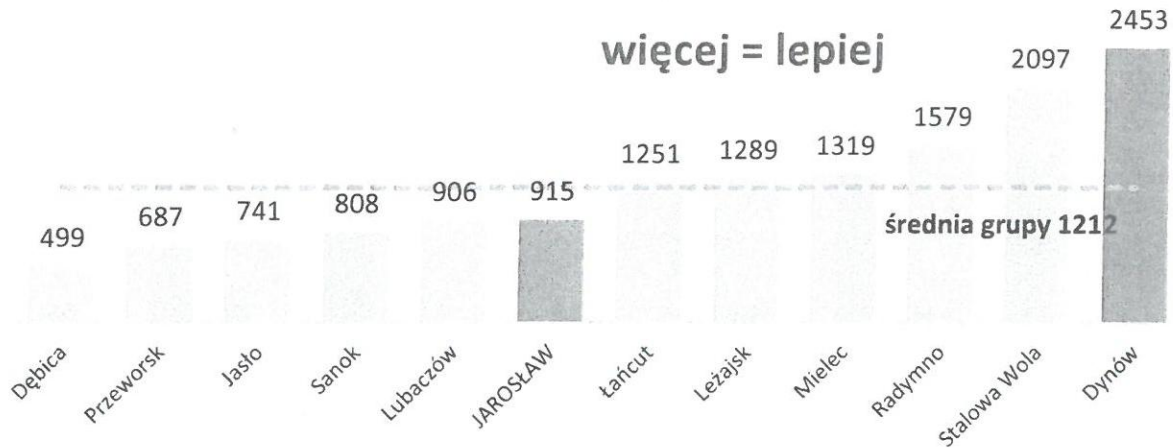
Źródło: opracowanie własne.

W roku 2021 wydatki majątkowe wyniosły 34,1 mln zł. Następnie odnotowano wzrost o 2,5 mln zł, a rok 2023 charakteryzował spadek o 8,7 mln zł r/r. Na uwagę zasługuje fakt, że jeszcze w trzecim kwartale 2023 planowano sumę inwestycji rzędu 69,3 mln zł. Przesunięcie niezrealizowanych wydatków odzwierciedla wysokość słupka odpowiadającego za 2024 rok na powyższym wykresie. Nie ulega wątpliwości, że zrealizowanie planu budżetu na bieżący rok będzie skutkowało najwyższymi w historii wydatkami majątkowymi. Zestawiając wspomnianą kwotę z omówionymi wcześniej dochodami z tytułu dotacji, Miasto Jarosław pokryje około 30% całkowitych wydatków majątkowych z własnych środków.

Aby dokładniej przyjrzeć się zaangażowanym środkom na inwestycje, przeprowadzono analizę wydatków majątkowych na mieszkańca w perspektywie gmin miejskich w województwie podkarpackim, a jej wyniki są zaprezentowane na wykresie poniżej.

¹ Inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy (tj. wszystkie inne niż zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego).

Wykres 8. Wydatki majątkowe na mieszkańca w gminach miejskich – średnia lat 2021 - 2023 [zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL oraz Ministerstwa Finansów.

Miasto Jarosław w badanym okresie realizowało inwestycje o mniejszym koszcie na mieszkańca niż średnio w gminach miejskich województwa podkarpackiego. W czwartym pod względem wielkości wydatków Mielcu przeznaczano na inwestycje więcej o ponad 400 zł na mieszkańca rocznie.

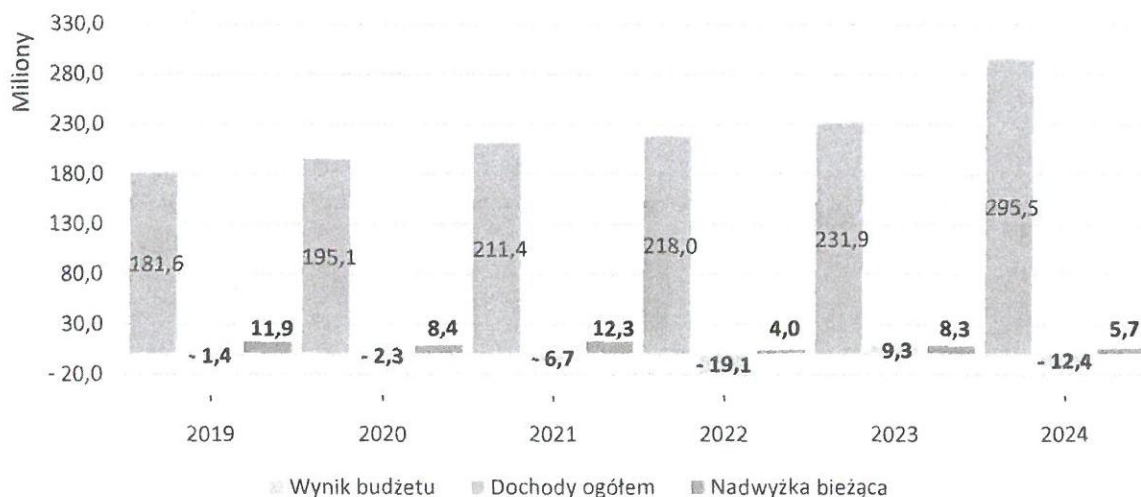
Podsumowując, w latach 2021-2023 Miasto Jarosław realizowało mniejszą wysokość wydatków inwestycyjnych na mieszkańca niż średnia w województwie dla JST tego samego rodzaju. W bieżącym roku Jarosław stoi w obliczu realizacji ambitnych celów inwestycyjnych, co też jest skutkiem przesunięć z lat poprzednich. Jednocześnie pozyskane informacje w drodze konsultacji z przedstawicielami Miasta, wskazują na rezygnację z niektórych celów inwestycyjnych, o czym wspomniano przy okazji omówieniu dochodów majątkowych Jarosławia zaplanowanych na bieżący rok. Władze Miasta stoją przed wyzwaniem wykonawczym, lecz pozytywny rezultat może przynieść wielowymiarowe korzyści.

3. Analiza poziomu i zmian wyniku budżetu, w tym nadwyżki operacyjnej

Aby poszerzyć zakres analizy i zweryfikować ewentualnie występujące prawidłowości, omówiono wyniki wykonanych budżetów w latach 2019-2023 oraz planu realizowanego budżetu w 2024 roku.

Poniższy wykres prezentuje sytuację budżetu z punktu widzenia **wyniku ogółem** w porównaniu do dochodów ogółem oraz nadwyżki bieżącej.

Wykres 9. Wynik budżetu ogółem w latach 2019-2023 oraz plan na 2024 rok [w mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Jarosław.

Dochody ogółem Miasta zwiększają się co roku. Średnioroczne tempo wzrostu dochodów ogółem między 2023 r. a 2019 r. wyniosło 6,3%. Prognozowane zwiększenie w 2024 r. względem wykonania 2023 r. to prawie 27,4%, co przekłada się na nominalną wartość 295,5 mln zł. Spośród wszystkich analizowanych lat, pomimo rosnących dochodów, dodatni wynik budżetu odnotowano jedynie w zeszłym roku. Wysoki wzrost dochodów r/r planowany na 2024 rok będzie korelował ze wzrostem wydatków, w tym rozbudowanego planu inwestycyjnego, na który pozyskano środki w ramach przychodów zwrotnych. Stąd ponownie plan budżetu wskazuje na deficyt. Dopóki inwestycje nie zostaną zakończone, nie poddaje się powyższych wyników bardziej szczegółowej ocenie. Poza wynikiem budżetu dla oceny sytuacji finansowej JST istotna jest nadwyżka bieżąca (bądź deficyt bieżący), która stanowi różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi. We wszystkich analizowanych latach Miasto Jarosław uzyskało nadwyżkę bieżącą. Planowany budżet na 2024 rok, również zakłada nadwyżkę bieżącą wynoszącą 5,7 mln zł.

II. Analiza wskaźnikowa finansów oświaty w Mieście Jarosław

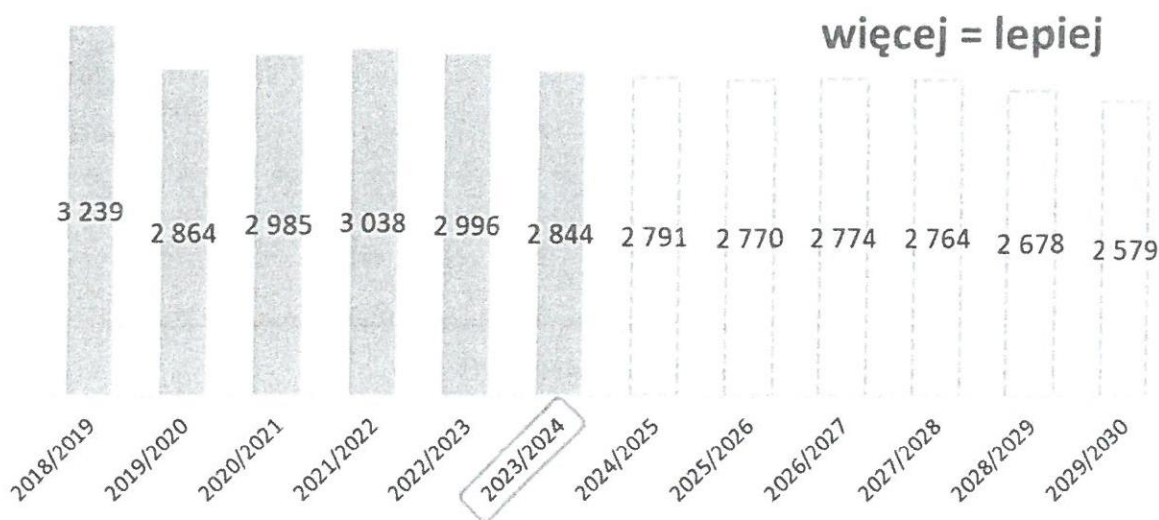
W celu ukazania sytuacji finansowej oświaty Miasta Jarosław w kontekście budżetu, przeprowadzono analizę wykonanych wydatków na oświatę na przestrzeni lat 2018-2023. Aby poszerzyć perspektywę, dokonano także porównania wydatków oświatowych Miasta do wybranej grupy gmin miejskich o podobnym profilu. Taka analiza może być przyczynkiem do dyskusji i przeprowadzenia pogłębionych analiz.

Wszelkie finansowe dane dotyczące lat budżetowych w niniejszym rozdziale pochodzą ze sprawozdań finansowych jednostek i stanowią wykonanie za cały rok (z wyjątkiem roku bieżącego). Dane dotyczące liczby uczniów w danym roku szkolnym stanowią stan na dzień 30 września danego roku z uwagi na dostępność spójnych danych dla całej grupy porównawczej.

Liczba uczniów w latach 2018-2023 i prognoza do 2029 roku

Najważniejszym czynnikiem bezpośrednio wpływającym na poziom otrzymywanej subwencji oświatowej jest liczba uczniów. Poniższy wykres przedstawia liczbę uczniów szkół podstawowych prowadzonych przez Miasto Jarosław w latach 2018-2023 oraz prognozę na kolejne 6 lat.

Wykres 10. Liczba uczniów SP i gimnazjum prowadzonych przez Miasto Jarosław w danym roku szkolnym na dzień 30.09



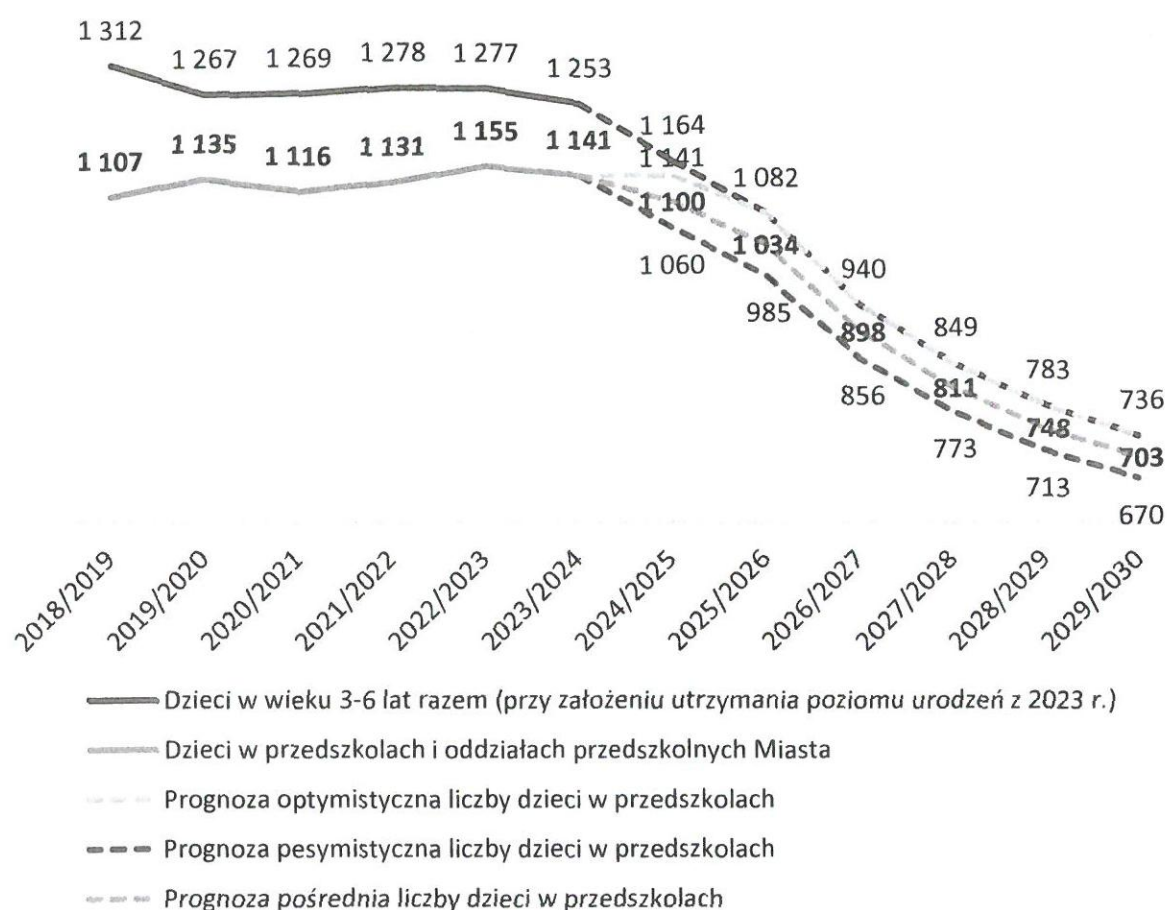
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL oraz SIO.

Pomiędzy latami szkolnymi 2018/2019 i 2019/2020 widoczny jest spadek liczby uczniów o 11,6% wynikający z ubytku jednego rocznika w skutek wygaszenia gimnazjów. W kolejnych dwóch latach liczba uczniów rosła i w roku szkolnym 2021/2022 osiągnęła wartość 3 038. Następne lata charakteryzowało zmniejszanie się liczby uczniów do 2 844 w ostatnim roku, co stanowi najniższy rezultat spośród ostatnich 6 badanych okresów (12,2%). Utrzymanie tego trendu może znacząco obciążyć budżet Miasta w kolejnych latach.

Do szkół podstawowych w Jarosławiu uczęszcza obecnie liczba uczniów odpowiadająca ok. 92% dzieci w wieku szkolnym zamieszkałych w Mieście Jarosław. Przyjmując że ta relacja się utrzyma, przygotowano prognozę liczby uczniów na kolejne 5 lat (słupki na powyższym wykresie narysowane przerywaną linią). Wynika z niej, że zaobserwowany spadek liczby uczniów w ostatnich latach, może mieć swoją kontynuację, co w perspektywie roku szkolnego 2029/2030 będzie oznaczało utratę dodatkowych ok. 265 uczniów względem bieżącego roku szkolnego.

Kolejny wykres przedstawia wyniki analizy w zakresie liczby dzieci przedszkolnych, w tym uczęszczających do „zerówek” na tle ogólnej liczby dzieci 3-6 lat mieszkających na terenie Miasta Jarosław wg GUS. Jako rok bazowy dla prognozy liczby dzieci przyjęto rok szkolny 2023/2024.

Wykres 11. Prognoza liczby dzieci w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych Miasta Jarosław



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych SIO oraz GUS BDL.

Czarna linia na wykresie przedstawia liczbę dzieci w wieku 3-6 lat na terenie Miasta Jarosław wg danych GUS BDL. Prognoza dla lat 2024-2026 opiera się na danych dotyczących dzieci urodzonych do 2023 r. Od 2027 przyjęte zostało, że utrzyma się liczba urodzeń z 2023 r. (zatrzymanie trendu spadkowego z ostatnich lat). Takie założenie oznacza, że w roku szkolnym 2029/2030 dzieci w wieku przedszkolnym będzie o przeszło 40% mniej niż w roku szkolnym 2023/2024.

Zielona linia przedstawia dzieci w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych placówek prowadzonych przez Miasto do roku szkolnego 2023/2024. Prognoza na kolejne lata została wykonana w wariacie optymistycznym i pesymistycznym wraz z wariantem pośrednim.

Wariant optymistyczny zakłada, że dzieci, które obecnie nie uczęszczają do miejskich przedszkoli faktycznie mieszkają w miejscu swojego zameldowania i miejsca przedszkolne pozostaną wykorzystane w ok. 95% jak to ma miejsce obecnie (1 141 przedszkolaków na 1195 miejsc w roku 2023/2024). Przy takim założeniu już od rekrutacji 2025 praktycznie wszystkie dzieci zameldowane w Jarosławiu musiałyby uczęszczać do przedszkoli miejskich, co byłoby możliwe do realizacji tylko w przypadku dużej liczby nowych mieszkańców dotychczas niezameldowanych lub dowozów dzieci z aglomeracji np. przez rodziców pracujących na terenie Miasta. Wciąż w ostatnim roku prognozy będzie to oznaczało utratę ok. 400 wychowanków.

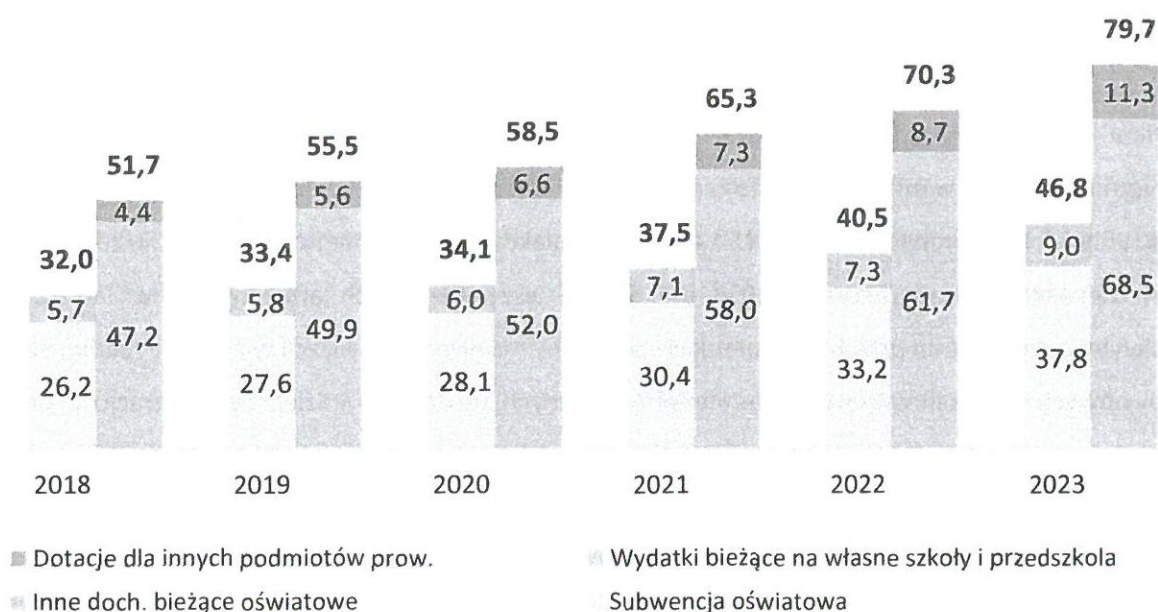
Wariant pesymistyczny zakłada utrzymanie dotychczasowych proporcji liczby dzieci w miejskich przedszkolach do ogółu populacji w wieku 3-6 lat, tj. na poziomie ok. 90%. W ostatnim roku prognozy w tym wariacie oznaczałoby to utratę ok. 470 dzieci.

Wariant pośredni stanowi średnią arytmetyczną pomiędzy scenariuszami optymistycznym i pesymistycznym. Zgodnie z doświadczeniem zespołu audytorskiego wydaje się on być najbardziej prawdopodobny. Oznacza on utratę ok. 440 dzieci przedszkolnych w kolejnych 5 latach, tj. na poziomie ok. 40%. Jest to jeden z większych prognozowanych spadków wśród dotychczasowo analizowanych Miast w doświadczeniu zespołu audytorskiego i powinien być alarmujący. W długim okresie będzie to miało przełożenie na liczbę uczniów szkół podstawowych w Mieście Jarosław, a w jeszcze dalszej perspektywie, na liczbę mieszkańców składających się w swoich podatkach i opłatach na funkcjonowanie samorządu.

Kwoty dochodów i wydatków bieżących oświatowych w latach 2018-2023

Oświata prowadzona przez samorządy finansowana jest z części oświatowej subwencji bieżącej, innych dochodów oświatowych oraz środków własnych (z pozostałych źródeł). Sytuację w Mieście Jarosław w latach 2018-2024 przedstawia wykres poniżej. Kwoty na wykresie stanowią sumy odpowiednich paragrafów w działach budżetu 801 „Oświata i wychowanie” i 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza”. Są to wydatki dotyczące całej oświaty finansowanej przez budżet Miasta, nie tylko bezpośrednio przypisane do placówek oświatowych.

Wykres 12. Bieżące dochody i wydatki na oświatę (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST.

Subwencja oświatowa w latach 2018-2023 wzrosła z 26,2 do 37,8 mln zł (44%). Łączna inflacja CPI wg GUS wyniosła w latach 2019-2023 ok. 42%, co wskazuje, że realnie dochody z subwencji nie obniżyły się. Zgodnie z planem budżetu na rok 2024 z 30 czerwca br. Miasto Jarosław otrzyma subwencję oświatową o 14,7 mln zł (39%) wyższą niż wg wykonania za rok poprzedni, co jednak musi wystarczyć na pokrycie narzuconych na rok bieżący istotnych podwyżek dla nauczycieli, wzrostu płac z uwagi na podniesienie płacy minimalnej oraz wzrostu innych kosztów. Jak wynika z bieżących rozmów z wieloma samorządami, dodatkowa subwencja pokrywa jedynie 2/3 wydatków niezbędnych na pokrycie podwyżek w oświacie w 2024 roku. Pozostałą kwotę ogólnie uzgodnionych podwyżek płac JST muszą pokryć ze środków własnych.

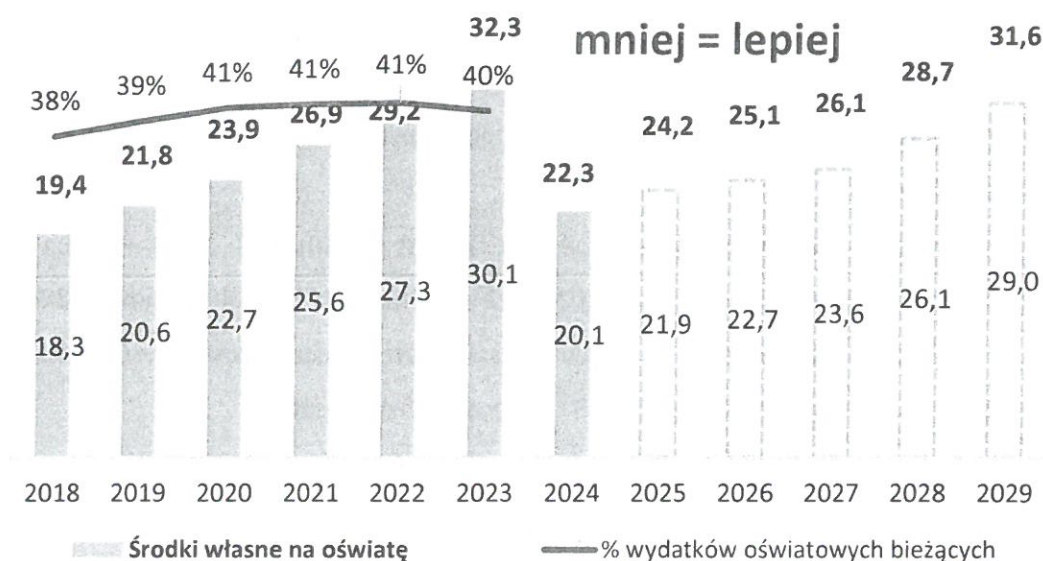
Wydatki bieżące na oświatę od 2018 do 2023 roku wzrosły z 51,7 do 79,7 mln zł – o 28,1 mln zł (54%), czyli ponad dwukrotnie więcej niż zwiększenie subwencji w tym okresie. Planowane wydatki bieżące na oświatę (bez inwestycji) w 2024, wyniosą ok 83,0 mln zł. W związku z tym, że zdecydowaną większość wydatków na ten cel stanowią regulowane przepisami pensje nauczycieli, wskazuje to na trwałą tendencję przekazywania przez rząd centralny niższej subwencji oświatowej niż wymaga tego utrzymanie sieci oświaty w samorządzie. Pogłębiona analiza wykazała, że wykonanie budżetu dla paragrafów 479 i 480 (wynagrodzenia nauczycieli, w tym „13”) wyniosło w 2023 r. 33,4 mln zł. Plan na rok 2024 na II kwartał to 36,9 mln zł. Jest to wzrost o 10% wobec średnich podwyżek dla nauczycieli w tym roku w wysokości 30% w wyniku decyzji rządu centralnego. Przyjmując, że nie nastąpiła istotna zmiana w organizacji oświaty, może to oznaczać niedoszacowanie w wysokości ok. 6,5 mln zł tylko w tej kwestii.

Jest to sytuacja niebezpieczna dla budżetu Miasta Jarosław i może zagrozić jej płynności finansowej w przypadku braku podjęcia działań optymalizacyjno-ostrożnościowych.

Kryteria i kwoty subwencji oświatowej są powiązane z liczbą uczniów, jednak ostateczna kwota i kryteria przyznawania są co roku określane odgórnie wobec samorządów. Podobnie sytuacja wygląda po stronie kosztów – na wzrost wydatków wpływ miały działania władz centralnych, w szczególności wynagrodzenia nauczycieli kształtowane odgórnie wraz z niedostatecznym finansowaniem subwencyjnym oraz kolejne reformy oświatowe.

Wykres poniżej przedstawia środki własne, jakie Miasto Jarosław zaangażowało w funkcjonowanie oświaty w badanym okresie wraz z prognozą na kolejne 5 lat. Ponownie wskazujemy, że są to środki w działach budżetu 801 „Oświata i wychowanie” oraz 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza”, czyli na całą oświatę finansowaną z budżetu Miasta Jarosław.

Wykres 13. Zaangażowanie środków własnych w funkcjonowanie całej oświaty i opieki wychowawczej (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST.

Zaangażowanie własne budżetu Miasta Jarosław w utrzymanie oświaty w latach 2018-2023 wzrosło ponad półtorakrotnie – z 19,4 do 32,3 mln zł rocznie. Innymi słowy, w 2023 roku oznaczało to dodatkowe ponad 12,9 mln zł względem 2018 r. „przesunięte” z finansowania innych, ważnych zadań własnych samorządu z uwagi na niedostateczne otrzymywane środki z subwencji oświatowej. W tym czasie liczba oddziałów szkół podstawowych prowadzonych przez jednostki samorządu zwiększyła się o 4. Jak wynika z doświadczenia zespołu audytorskiego, typowy wzrost kosztów oświaty w tym okresie w gminach wynosi 65-70%, dlatego można stwierdzić, iż sytuacja Miasta Jarosław jest pod tym względem równie trudna. W 2024 roku Miasto Jarosław z dochodów własnych będzie musiało sfinansować 22,3 mln zł kosztów funkcjonowania oświaty. Jest to wartość zgodna z planem budżetu,

jednak jak wykazano powyżej, istnieje możliwość niedoszacowania samych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w wysokości 6,5 mln zł (nie licząc wzrostów wynagrodzeń pracowników niepedagogicznych oraz innych kosztów działalności). Jak wynika z doświadczenia audytorów dodatkowa subwencja przekazana samorządowi z uwagi na podwyżki dla nauczycieli w tym roku nie powinna wpłynąć na tak ogromny spadek zaangażowania własnego w oświatę. Najczęściej samorzady musiały w roku bieżącym pokryć ok. 1/3 podwyżki z własnego budżetu.

W prognozie na lata 2025-2029 przyjęto proporcjonalną liczbę uczniów wg dzieci z odpowiednich roczników mieszkających na terenie Jarosławia. Założono, że kwota dochodów Miasta związanych z organizacją oświaty w przeliczeniu na ucznia, od 2025 r. będzie rosła o wartość inflacji. Takie samo założenie przyjęto dla kwoty wydatków bieżących Miasta na oświatę. Przy takich zachowawczych założeniach, zaangażowanie własne Jarosławia w 2029 r. może wynieść 30,6 mln zł, czyli o 9,1 mln zł więcej niż zaplanowano na 2024 r. W złagodzeniu tego trendu może pomóc bardziej wnikliwa analiza kosztów związanych z organizacją oświaty.

Zaangażowanie własne w oświatę na tle grupy porównawczej

Dla celów analizy wybrano grupę porównawczą miast posługując się następującymi kryteriami:

- gmina miejska,
- liczba uczniów szkół podstawowych w mieście jest zbliżona (+/- 17%) – liczba uczniów w Mieście Jarosław w roku szkolnym 2023/2024 na dzień 30.09 wg SIO wynosiła 2884,
- liczba mieszkańców zbliżona do liczby mieszkańców Miasta Jarosław (+/- 18%) – liczba mieszkańców Jarosławia na 30.06.2023 r. wynosiła 35 475 osób,
- zamożność miasta jest zbliżona (+/- 20%) - dochody bieżące w 2023 roku pomniejszone o dochody celowe w Mieście Jarosław wyniosły 199,2 mln zł.

Na podstawie wskazanych powyżej kryteriów, wybrano następujące miasta do grupy porównawczej:

- CIESZYN gm. miejska, pow. cieszyński, woj. śląskie,
- JASŁO gm. miejska, pow. jasielski, woj. podkarpackie,
- KNURÓW gm. miejska, pow. gliwicki, woj. śląskie,
- KWIDZYN gm. miejska, pow. kwidzyński, woj. pomorskie,
- MŁAWA gm. miejska, pow. mławski, woj. mazowieckie,
- SOCHACZEW gm. miejska, pow. sochaczewski, woj. mazowieckie,
- SZCZECINEK gm. miejska, pow. szczecinecki, woj. zachodniopomorskie,
- ŚWIDNIK gm. miejska, pow. świdnicki, woj. lubelskie.

Charakterystyki poszczególnych miast prezentuje tabela poniżej.

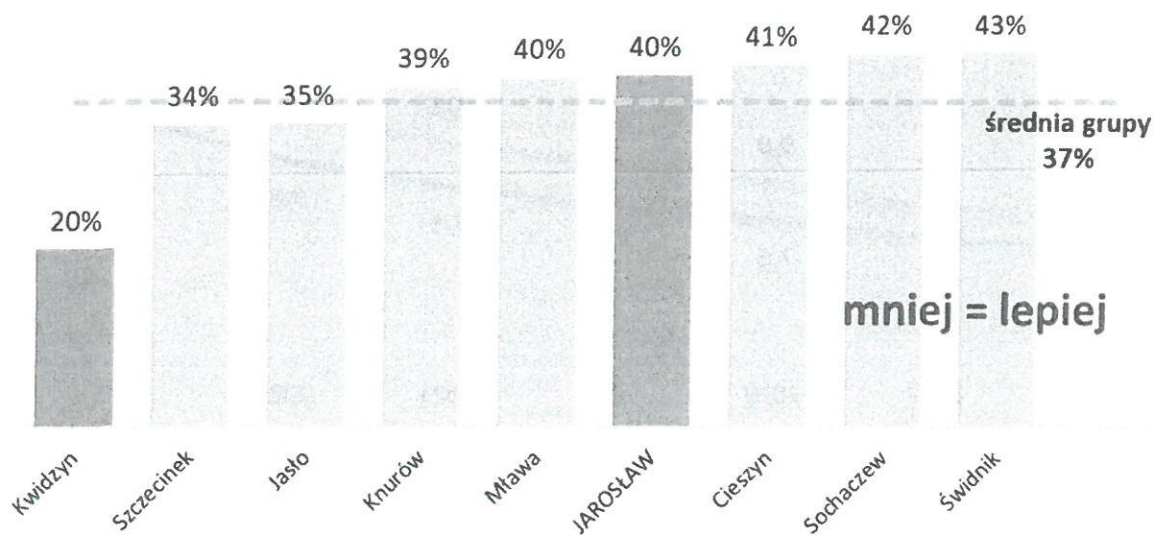
Tabela 2. Miasto i grupa porównawcza JST.

Nazwa JST	Typ JST	Powierzchnia	Ludność w tys.	Liczba szkół podstawowych	Liczba uczniów
JAROSŁAW	gm. miejska	35	35,5	9	2844
CIESZYN	gm. miejska	29	33,1	7	2372
JASŁO	gm. miejska	37	32,9	9	2629
KNURÓW	gm. miejska	34	35,7	7	2711
KWIDZYN	gm. miejska	22	37,0	5	3076
MŁAWA	gm. miejska	35	30,8	6	2616
SOCHACZEW	gm. miejska	26	33,6	6	2659
SZCZECINEK	gm. miejska	48	37,7	5	2664
ŚWIDNIK	gm. miejska	20	36,8	4	2983

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST oraz GUS BDL.

W Mieście Jarosław średni poziom deficytu oświatowego w latach 2019-2023 wynosił 40%, podczas gdy średnia w grupie porównawczej w tym czasie kształtowała się na poziomie 37%. Szczegółowe porównanie wartości deficytu oświatowego prezentuje wykres poniżej.

Wykres 14. Poziom deficytu oświatowego (średni % bieżących kosztów oświaty pokrywany ze środków własnych miasta w latach 2021-2023)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST.

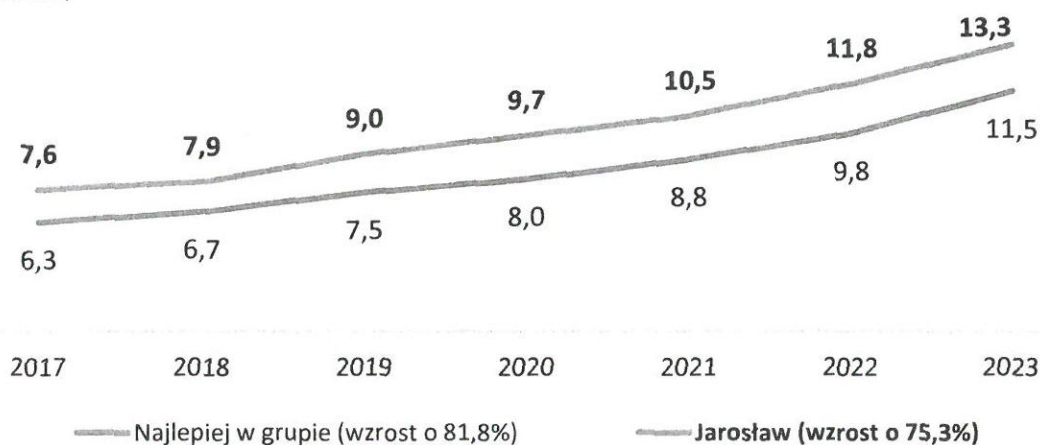
Wśród dziewięciu samorządów znajdujących się w grupie porównawczej, Miasto Jarosław uzyskało szóste miejsce pod względem przekazywanych środków własnych na koszty związane z oświatą. Trzy miasta charakteryzował niższy poziom wkładu środków własnych niż średnia grupy wynosząca 37%. Oznacza to, że Miasto Jarosław przy zbliżonej liczbie uczniów ma zbliżone zaangażowanie własne do większości miast w grupie porównawczej. Przypadek Miasta Kwidzyn, gdzie poziom „deficytu oświatowego” jest najniższy w grupie – średni **deficyt oświatowy w tym mieście wyniósł jedynie 20%** – pokazuje, jak szeroki jest potencjalny zakres możliwej poprawy.

Koszt wynagrodzeń na ucznia na tle grupy porównawczej

Obliczenie kosztów na ucznia w miastach jest utrudnionym zadaniem z uwagi na częste funkcjonowanie edukacji przedszkolnej w ramach zespołów lub jako oddziały przedszkolne. Część kosztów, także z uwagi na zasady rachunkowości budżetowej, ma charakter wspólny dla działalności danego zespołu albo całości gminnej oświaty. Czynnikiem różnicującym może być więcej – np. forma prowadzonej wspólnej obsługi jednostek oświatowych lub jej brak. Kolejnym utrudnieniem jest fakt, że rok budżetowy nie jest spójny z rokiem szkolnym. Na potrzeby analizy przyjęto, że w danym roku budżetowym liczba uczniów to średnia ważona dla danych na 30. września dwóch lat szkolnych funkcjonujących w ramach tego roku budżetowego (8/12 + 4/12). Umożliwia to porównanie do grupy porównawczej w ramach spójnych danych.

Podobnie jak w przypadku całej oświaty, koszty wynagrodzeń dla samych szkół podstawowych w ramach działu 801² są względnie wysokie. Wykres poniżej przedstawia porównanie wartości dla Jarosławia oraz miast z grupy porównawczej.

Wykres 15. Koszt wynagrodzeń w przeliczeniu na jednego ucznia szkoły podstawowej w latach 2018-2023 (tys. PLN/rok)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań finansowych miast oraz danych Ministerstwa Edukacji i Nauki.

Jak wynika z wykresu, koszty wynagrodzeń w przeliczeniu na jednego ucznia szkoły podstawowej w Mieście Jarosław stale od 2017 roku kształtowały się powyżej najefektywniejszego miasta w grupie porównawczej³. Nie ulega wątpliwości, że zmieniające się nachylenie krzywych jest skutkiem ogólnego trendu wzrostu wynagrodzeń przy jednoczesnym zmniejszaniu się liczby uczniów, jednakże dystans pomiędzy Miastem Jarosław i najlepszym reprezentantem grupy w ostatnich trzech latach wynosił co najmniej 1,7 tys. zł, a w zeszłym roku 1,8 tys. zł. Dla bardziej wyraźnego zobrazowania problemu wystarczy przemnożyć tę wartość razy zaokrągloną liczbę uczniów tj. 2,8 tys. dzieci, czego wynikiem

² Wykonanie wydatków z grupy par. 1400 w dziale 801 z wyłączeniem rozdziałów 80103, 80104, 80106, 80148, 80195.

³ Średnia została obliczona po odrzuceniu najniższego i najwyższego wyniku z grupy porównawczej.

będzie 5,0 mln zł. Kwoty takiego rzędu są znaczące dla budżetu każdego samorządu, więc zniwelowanie wskazanej różnicy do najlepszego reprezentanta grupy, może przynieść wymierne korzyści dla Jarosławia.

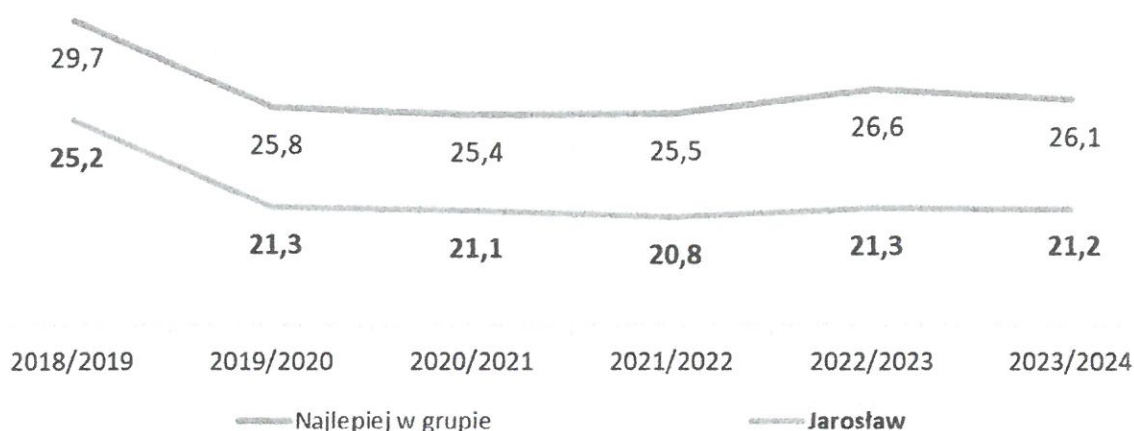
Liczba uczniów na jeden etat nauczycielski oraz wyniki nauczania

Wydatki gminy na oświatę, są związane ze strukturą zatrudnienia w ośrodkach edukacji prowadzonych przez jednostki samorządu. Karta Nauczyciela i wynikające z niej prawa zatrudnionych pedagogów, które w dużej mierze mają odzwierciedlenie w finansach, stanowią znaczące obciążenie dla budżetu gminy. Warto zatem zwrócić uwagę na racjonalne zarządzanie zasobami ludzkimi, co w przypadku jednostek oświatowych jest wyjątkowo trudne, gdyż w ślad za kadrą pedagogiczną podąża jakość kształcenia.

W strukturze wydatków działu 801 – Oświata i wychowanie najbardziej kosztowną pozycją są wynagrodzenia i pochodne. Stanowią one średnio ponad 80% wszystkich wydatków. Znaczna część środków na wynagrodzenia znajduje się w otrzymywanej przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego (JST) subwencji oświatowej będącej częścią subwencji ogólnej. Wysokość subwencji zależy głównie od liczby uczniów, a także od stopnia awansu zawodowego zatrudnionych nauczycieli w jednostkach oświatowych danej gminy (wskaźnik Di). Podstawą rozliczenia subwencji oświatowej są dane przekazywane corocznie przez każdą gminę, zawarte w sprawozdaniu SIO – spis na 30 września danego roku.

Liczbę uczniów przypadającą na jeden oddział nauczania przedstawiono na wykresie poniżej.

Wykres 16. Liczba uczniów na jeden oddział nauczania



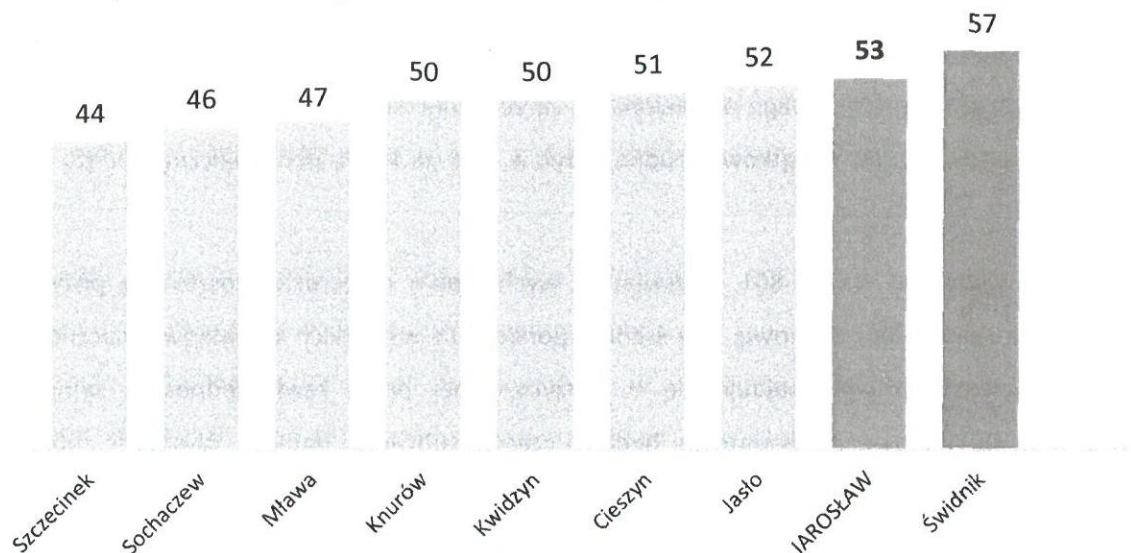
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań finansowych gmin oraz danych Ministerstwa Edukacji i Nauki.

W Jarosławiu od 2018 roku obserwowany jest spadek liczby uczniów przypadającej na jeden oddział nauczania, co jest zbieżne z ogólnym trendem związanym z wygaszaniem gimnazjów, jednakże przypadek najlepszego miasta z grupy porównawczej pokazuje, że wskaźnik ma przestrzeń do

optymalizacji. Dane wskazują na możliwość ograniczenia liczby oddziałów, co miałyby bezpośrednie przełożenie na poziom wydatków z budżetu. Od roku szkolnego 2018/2019 różnica między wynikiem Miastem Jarosław a najlepszym miastem spośród grupy, zwiększyła się. Zgodnie z powyższym zaleca się pogłębioną analizę arkuszy organizacyjnych szkół.

Poniżej zaprezentowano wyniki uczniów w ogólnopolskiej skali centylowej, na tle grupy porównawczej.

Wykres 17. Wyniki testów 8-klasisty z 2022 r. w skali od 1 do 100.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Edukacji i Nauki.

Uczniowie z Miasta Jarosław w 2022 roku w testach 8-klasisty osiągnęli wyniki na poziomie 53 centyla, a zatem w grupie wyników ok. 50 – podobnie do większości gmin w grupie porównawczej. Na podstawie powyższych stwierdza się, że Miasto Jarosław uzyskuje wyniki nauczania na poziomie zbliżonym do grupy, jednak niektóre z samorządów mają efektywniej kosztowo zorganizowaną sieć oświatową.

Wnioski z analizy oświaty Miasta Jarosław

Porównanie do podobnych JST wskazuje, że potencjalnie jest możliwe dostarczanie edukacji dla podobnej liczby dzieci przy niższych kosztach i podobnych wynikach nauczania. Zalecana jest głęboka, kompleksowa analiza optymalizacyjna funkcjonowania sieci oświatowej Miasta, obejmująca badanie konstrukcji arkuszy organizacyjnych, rekrutacji, przydzielania godzin nauczycielom i specjalistom, a także zatrudnienia obsługi i administracji. Doświadczenie zespołu audytorskiego wskazuje, że jest to możliwe przy zachowaniu wysokiego poziomu nauczania. Warto pamiętać, że każdy samorząd ma indywidualną specyfikę. Dla wskazania sposobów i kwot realnie możliwych do uzyskania oszczędności, konieczne są rozszerzone analizy.

III. Analiza bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia, w tym możliwości w zakresie ewentualnego obniżenia kosztów odsetkowych

1. Obsługa długu w świetle przepisów ufp i innych ustaw oraz istotnych zmian od 2025 r.

Organ stanowiący JST (poza programem postępowania naprawczego) nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje przekroczenie wskaźnika maksymalnej dopuszczalnej spłaty opisanego w art. 243 ufp.

Zdolność kredytowa w danym roku jest wyliczana jako średnia arytmetyczna wskaźników jednorocznych z siedmiu poprzednich lat. Wskaźnik jednoroczny stanowi stosunek sumy nadwyżki bieżącej powiększonej o wydatki na obsługę zadłużenia i sprzedaży majątku do dochodów bieżących za dany rok, pomniejszonych o dotacje bieżące. Dodatkowo nadwyżki bieżące w liczniku tego ułamka są korygowane odpowiednio o dochody i wydatki z tytułu dotacji bieżących UE. Dotacje z UE (zarówno bieżące, jak i majątkowe) nie mają wpływu na zdolność kredytową.

Ustalana relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, zatem indywidualny wskaźnik zadłużenia dla Miasta Jarosław wygląda następująco:

$$\frac{(R + O)}{Db} \leq \sum_{i=1}^7 \frac{Dbei - Wbei + Sm *}{Dbi}$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

- *R* - planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,
- *O* - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- *Db* - planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
- *Dbei* - dochody bieżące w roku poprzedzającym o *i*-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,

- *Dbi* - dochody bieżące w roku poprzedzającym o *i*-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
- *Wbei* - wydatki bieżące w roku poprzedzającym o *i*-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,
- *Sm** – sprzedaż mienia. Dotyczy lat 2024 – 2025. Dopuszczalny limit spłaty długu liczony od 2026 r. również będzie uwzględniał sprzedaż mienia, natomiast będzie uwzględniał dochody ze sprzedaży majątku faktycznie uzyskane (dane ze sprawozdań z wykonań lat ubiegłych).

W 2025 roku w życie wejdą zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST), które są częścią większych reform mających na celu zmiany w systemie finansów samorządowych w Polsce. Wprowadzenie tych zmian wynika głównie z decyzji rządu, mających na celu poprawienie stabilności finansowej JST, a także z dostosowania systemu do zmieniających się warunków gospodarczych i społecznych. Reforma ma na celu zrównoważenie finansów samorządowych i zapewnienie JST większej autonomii finansowej. Zmiany te są odpowiedzią na rosnące wyzwania związane z rosnącymi potrzebami inwestycyjnymi, demograficznymi i społecznymi w Polsce. W szczególności chodzi o poprawę jakości usług publicznych, inwestycji w infrastrukturę, a także walkę z nierównościami społecznymi między regionami. Kluczowe zmiany, które wejdą w życie w 2025 roku:

1. Zwiększenie udziału JST w PIT i CIT.

Jedną z najważniejszych zmian jest zwiększenie udziału samorządów w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT). W przeciwieństwie do dotychczasowego systemu, w którym dochody samorządów były liczone na podstawie podatku należnego, nowy system zakłada naliczanie dochodów jako procent od faktycznych dochodów podatników zamieszkałych lub prowadzących działalność na terenie danej JST. W praktyce oznacza to, że samorzady będą miały większy wpływ na swoje dochody, ponieważ zyskają większy udział we wpływach z PIT. Celem tej zmiany jest poprawa stabilności dochodów JST oraz umożliwienie im lepszego dostosowania do potrzeb lokalnych społeczności. Jak wynika z nowych przepisów, wysokość udziału w PIT i CIT wynosi dla poszczególnych JST od 2025 roku wynosi:

Tabela 3. Udziały w podatkach PIT i CIT od 2025 roku [w proc.]

Typ JST	PIT	CIT
Gmina	7,0%	1,6%
M.n.p.p.	8,6%	2,2%

Typ JST	PIT	CIT
Powiat	2,0%	1,7%
Województwo	0,35%	2,3%

Źródło: opracowanie własne.

2. Zmiana mechanizmu podziału subwencji ogólnej.

Subwencja ogólna, która stanowi istotną część dochodów JST, będzie rozdzielana w inny sposób, co ma na celu bardziej sprawiedliwy podział środków pomiędzy samorządy. Nowy system uwzględniać będzie różne czynniki, takie jak liczba mieszkańców, poziom rozwoju danego regionu, a także jego specyficzne potrzeby. Ustawa wprowadza pojęcie „potrzeb finansowych JST”, które będą elementem kalkulacyjnym do ustalenia subwencji ogólnej z budżetu państwa. Zgodnie z nowymi przepisami, potrzeby finansowe jednostki samorządu terytorialnego to suma potrzeb: wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych, uzupełniających. Uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego ma na celu bardziej sprawiedliwy podział środków, który będzie odzwierciedlał rzeczywiste wydatki samorządów związane z realizacją ich zadań.

Poniższa tabela przedstawia wpływ zmian w ustawie o dochodach JST na wybrane kategorie dochodów bieżących Miasta Jarosław:

Tabela 4. Dochody z PIT, CIT i subwencji w planie na 2024 rok oraz projekcie budżetu na 2025 rok [w zł]

Struktura dochodów bieżących plan na 2024 vs projekt na 2025 r.	Plan na 10.2024 r.	Projekt na 2025 r.	Różnica 2025 r., a 2024 r.
PIT	40 596 873	112 476 921	71 880 048
CIT	5 759 645	4 718 687	-1 040 958
Subwencje	62 557 521	18 491 798	-44 065 723
Razem	108 914 039	135 698 406	+ 26 773 367

Źródło: opracowanie własne.

Zmiana ustawy o dochodach JST przyczynią się do wzrostu dochodów bieżących Miasta o ok. 26,7 mln zł między 2025 a 2024 rokiem.

3. Uwzględnienie w limicie dopuszczalnej spłaty długu od 2026 roku dochodów ze sprzedaży majątku

Regulacja ta umożliwi doliczenie do relacji z art. 243 ufp dochodów ze sprzedaży majątku. Natomiast wg proponowanych zmian, do obliczenia limitu spłaty długu uwzględnione w wieloletniej prognozie finansowej zostaną dochody ze sprzedaży majątku faktycznie uzyskane, wynikające ze sprawozdań budżetowych.

4. **Przedłużenie do końca 2029 roku obowiązywania złagodzonych obecnie reguł fiskalnych dla JST ujętych w art. 242 i art. 243 ufp.**

W kontekście art. 242 ufp: Do ustalenia do 2029 roku włącznie relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ufp, dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. **W praktyce oznacza to, że do 2029 r. włącznie JST będą mogły równoważyć wydatki bieżące wolnymi środkami.**

W kontekście art. 243 ufp: **relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp, może być niezachowana do 2029 roku włącznie** w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 ufp, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

2. Plan budżetu z początku roku i aktualny – porównanie kluczowych kategorii

Porównanie budżetu Miasta między planem ze stycznia a aktualnym na moment sporządzenia dokumentu (28 października) pozwoli ujawnić, w jakim stopniu plan jest realizowany w praktyce. Dotyczy to zarówno poziomu dochodów jak i struktury wydatków. Analiza zmian w budżecie pozwala zweryfikować, czy Miasto musiało wprowadzać kluczowe korekty z powodu niższych wpływów z zaplanowanych dochodów, wzrostu wydatków w istotnych działach budżetowych, czy też z powodu decyzji o realizacji poszczególnych inwestycji. Zestawienie

Poniższa tabela przedstawia kluczowe kategorie w budżecie Miasta ze stycznia 2024 r. oraz aktualnej uchwale budżetowej (plan na 28.10.2024 r.). Kolorem czerwonym zaznaczono zmiany w najistotniejszych kategoriach.

Tabela 5. Wybrane dane budżetowe [w zł]

Kategoria	(2) Plan 01.01.2024 r.	(3) Plan 28.10.2024	Różnica (3 – 2)
1. Dochody ogółem	263 240 936,15	295 468 723,26	32 227 787,11
2. Dochody bieżące	209 106 502,26	231 844 060,64	22 737 558,38
3. Dochody majątkowe w tym:	54 134 433,89	63 624 662,62	9 490 228,73
<i>Sprzedaż majątku</i>	8 090 000,00	590 000,00	-7 500 000,00
<i>Dotacje</i>	45 944 433,89	62 771 412,62	16 826 978,73
4. Wydatki ogółem	264 045 703,15	307 845 585,02	43 799 881,87
5. Wydatki bieżące	195 248 613,58	226 143 540,28	30 894 926,70

6. Wydatki majątkowe	68 797 089,57	81 702 044,74	12 904 955,17
7. Wynik bieżący (2 – 5)	13 857 888,68	5 700 520,36	-8 157 368,32
8. Wynik budżetu (1 – 4)	-804 767,00	-12 376 861,76	-11 572 094,76
		0,00	0,00
9. Przychody w tym:	5 657 967,00	17 230 061,76	11 572 094,76
<i>Kredyty</i>	2 617 887,00	10 117 887,00	7 500 000,00
<i>Wolne środki</i>	3 040 080,00	3 040 080,00	0,00
<i>Nadwyżka z lat ubiegłych</i>	0,00	4 072 094,76	4 072 094,76
10. Rozchody	4 853 200,00	4 853 200,00	0,00

Źródło: opracowanie własne.

Zmiana budżetu Miasta w październiku przyniosła kluczowe zmiany w stosunku do budżetu uchwalonego na początku roku. **Zasadnicza różnica między aktualnym budżetem a budżetem ze stycznia 2024 r. dotyczy zmian w zakresie nadwyżki bieżącej i sprzedaży majątku.**

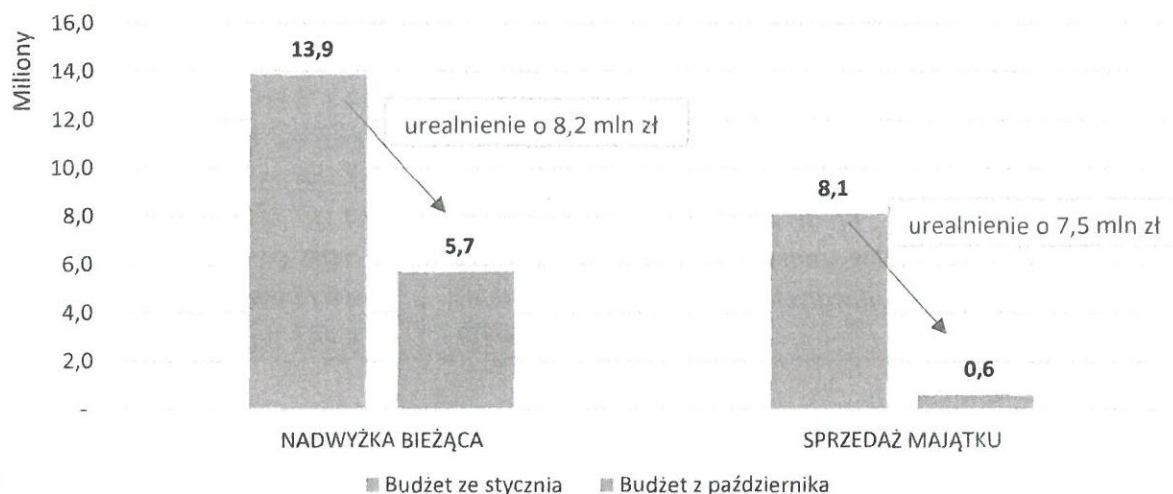
We wnioskach ze sprawozdania z zadania audytowego nr 5/2024/AU pn. „Analiza planowania budżetów na rok 2024 przez jednostki organizacyjne Gminy Miejskiej Jarosław” wynika, iż budżet wydatków bieżących ze stycznia 2024 roku był niedoszacowany na kwotę ok. 17,7 mln zł.

Plan nadwyżki bieżącej na początku roku przewidywał ją w wartości 13,9 mln zł. W toku wykonywania budżetu okazało się, że zaplanowane w styczniu wydatki bieżące są zaniżone. Przeprowadzony w lipcu 2024 r. audyt budżetów jednostek organizacyjnych Miasta Jarosław wykazał, iż m.in. wydatki na wynagrodzenia były niedoszacowanie. W celu urealnienia budżetu konieczne było wprowadzenie zmian do budżetu. **Zmiany w budżecie z 28 października polegały przede wszystkim na urealnieniu planu budżetowego poprzez zwiększenie wydatków bieżących w zakresie wynagrodzeń, np. tylko w dziale 801 (oświata i wychowanie) wydatki bieżące zostały urealnione o kwotę blisko 6,4 mln zł.** Następną zmianą do uchwały budżetowej, z końca listopada 2024 r. ponownie w **głównej mierze jest związana ze zwiększeniem planu na wynagrodzenia dla jednostek miejskich (3,0 mln zł).**

W budżecie ze stycznia przewidziano dochody ze sprzedaży majątku na poziomie 8,1 mln zł. Wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku w siedmiu poprzednich latach było na stosunkowo niskim poziomie. Analizując siedem poprzednich lat tylko w 2019 r. udało się sprzedać majątek za kwotę 3,0 mln zł natomiast w pozostałych latach sprzedaż wynosiła nie więcej niż 1,0 mln zł rocznie. **Należy zatem uznać plan dochodów z tego tytułu w budżecie ze stycznia na kwotę 8,1 mln zł jako bardzo optymistyczny i trudny do realizacji.**

Poniższy wykres przedstawia zmiany w nadwyżce bieżącej i sprzedaży majątku w budżecie Miasta na przestrzeni roku.

Wykres 18. Zmiany w nadwyżce bieżącej i sprzedaży majątku na przestrzeni roku budżetowego



Źródło: opracowanie własne.

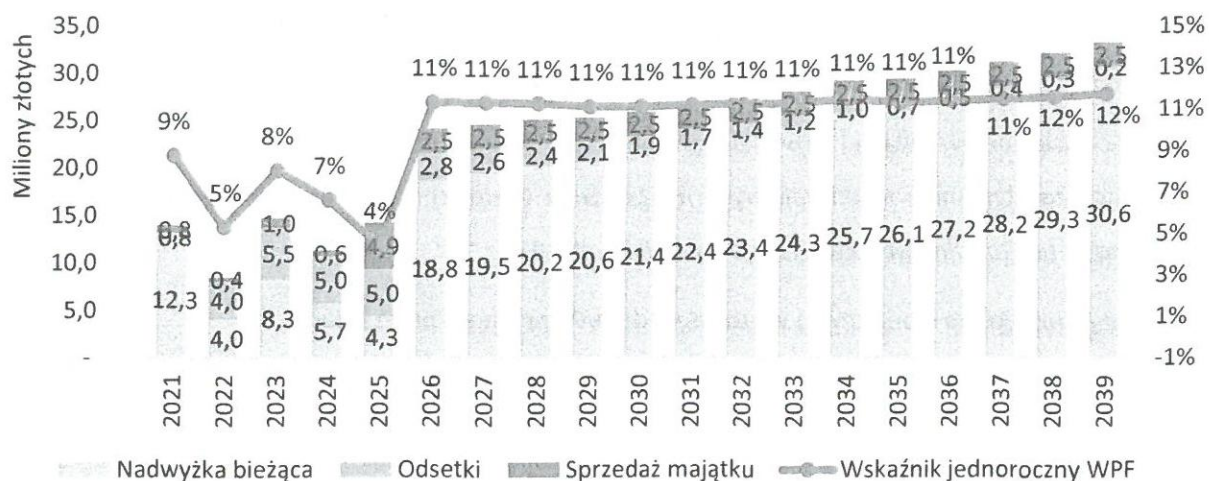
W toku wykonywania budżetu konieczne było urealnienie wydatków bieżących, głównie na wynagrodzenia co przełożyło się na **obniżenie nadwyżki bieżącej aż o 8,2 mln zł względem budżetu ze stycznia**. Plan dochodów ze sprzedaży majątku również wymagał korekty. **Wobec trudności ze zrealizowaniem bardzo optymistycznego planu ze stycznia, Miasto dokonało zmiany w budżecie poprzez wycofanie dochodów ze sprzedaży majątku o wartości 7,5 mln zł i zastąpienie tych dochodów kredytem długoterminowym**. Przetarg na kredyt został rozstrzygnięty w listopadzie 2024 r. Dzięki środkom pozyskanym z kredytu Miasto będzie w stanie zrealizować płatności za inwestycje zaplanowane na początku roku, których pierwotne pokrycie było zaplanowane dochodami ze sprzedaży majątku.

Co więcej, **pokrycie tak wysokich wydatków, niezaplanowanych w budżecie w styczniu, wiązało się z koniecznością przesunięcia części zaplanowanych inwestycji z 2024 roku na kolejny rok budżetowy**.

3. Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) Miasta Jarosław

Obowiązująca w Mieście Jarosław WPF pochodzi z 30.09. 2024 r. i obejmuje okres od 2024 do 2039 roku. W opisywanej WPF dane na 2024 r. pochodzą ze zmiany do budżetu Miasta z dnia 28.10.2024 r. Dane na 2025 r. w zakresie dochodów i wydatków bieżących przyjęto na podstawie projektu budżetu na 2025 r.

Wykres 19. Prognoza nadwyżek bieżących i wskaźnika jednorocznego w WPF Jarosławia na lata 2024 – 2039



Źródło: opracowanie własne.

Na powyższym wykresie przedstawiony został rozkład wskaźnika jednorocznego (poz. 8.2 w WPF), a także wartości nadwyżek operacyjnych (definiowane jako nadwyżka bieżąca powiększona o odsetki) i sprzedaży majątku, które go tworzą.

Zgodnie z powyższym wykresem wskaźniki jednoroczne w latach 2021 - 2023 zawierają się w przedziale od 5% do 9%. W 2024 roku wskaźnik jednoroczny wynosi 7%, co wynika przede wszystkim z urealnionego planu w zakresie nadwyżki bieżącej. W prognozie od 2026 roku, względem poprzednich lat, planowana jest stosunkowo wysoka nadwyżka bieżąca. Prognoza nadwyżki bieżącej od 2026 roku wynosi co najmniej 18,8 mln zł i stopniowo rośnie w kolejnych latach.

W aktualnej WPF, począwszy od 2026 roku przyjęto wyższe nadwyżki bieżące od uzyskiwanych w poprzednich latach, co znajduje odzwierciedlenie w podwyższonej zdolności kredytowej Miasta. Biorąc pod uwagę obecną sytuację gospodarczą, która nie sprzyja samorządom, tj. wysoki poziom inflacji, wzrost kosztów pracy i obsługi długu, które są niewspółmierne do rosnących dochodów, dokonano rewizji aktualnej WPF. Założenia eksperckiej, bardziej konserwatywnej rewizji zostały przedstawione w kolejnym podrozdziale.

4. Weryfikacja wieloletniej prognozy finansowej Miasta Jarosław

W celu oszacowania faktycznej zdolności kredytowej Miasta przyjęto następujące założenia dot. dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów w latach prognozy:

Dochody bieżące – w 2025 r. przyjęto zgodnie z projektem budżetu na 2025 r. a od 2026 roku prognoza dochodów bieżących opiera się na założeniu corocznego wzrostu z tytułu ich waloryzacji. Kierując się zasadą ostrożności w prognozowaniu dochodów przyjęto, że dochody bieżące będą wzrastać jedynie o wielkość inflacji w kategoriach: podatków i opłat, dochodów z subwencji ogólnej oraz z tytułu dotacji

i środków przeznaczonych na cele bieżące. W prognozach dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych przyjęto, że wzrost będzie wyznaczony przez uwzględnienie wskaźnika PKB realnego oraz inflacji.

Wartości wskaźników inflacji i PKB realnego od 2026 r. zostały zaczerpnięte z dokumentu „Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – październik 2024 r.”

Dochody majątkowe – bez zmian w stosunku do WPF przyjętej przez Miasto.

Dochody ze sprzedaży majątku – bez zmian w stosunku do przyjętej WPF.

Wydatki bieżące – prognoza od 2026 roku została sporządzona w oparciu o wyliczenia kosztów obsługi długu oraz założenia dotyczące możliwych do wypracowania nadwyżek operacyjnych przez Miasto. W 2025 roku wydatki te przyjęto zgodnie z projektem budżetu, w 2026 roku zwaloryzowano o wskaźnik inflacji. Od 2027 r. wydatki bieżące zaprognozowano w tempie wzrostu dochodów bieżących. Pozwoli to Miastu utrzymać wielkość nadwyżki operacyjnej na stałym poziomie, a przy sukcesywnej spłacie długu wpłynie na niewielki wzrost udziału nadwyżki bieżącej w dochodach bieżących, powodowany stopniowo obniżającymi się kosztami obsługi długu.

Koszty obsługi długu zostały wyliczone na podstawie charakterystyki posiadanych zobowiązań oraz harmonogramów ich spłaty. Koszty odsetkowe wpływają na poziom nadwyżki operacyjnej oraz na planowany i dopuszczalny limit obsługi długu.

W celu wyliczenia odsetek wykorzystano faktyczne wartości marży każdego zobowiązania oraz odpowiednie dla nich stawki bazowe WIBOR. Przyjęto, że stawki bazowe WIBOR wyniosą: 4,0% w 2026 roku, 3,0% w 2027 roku oraz 2,0% w pozostałych latach prognozy.

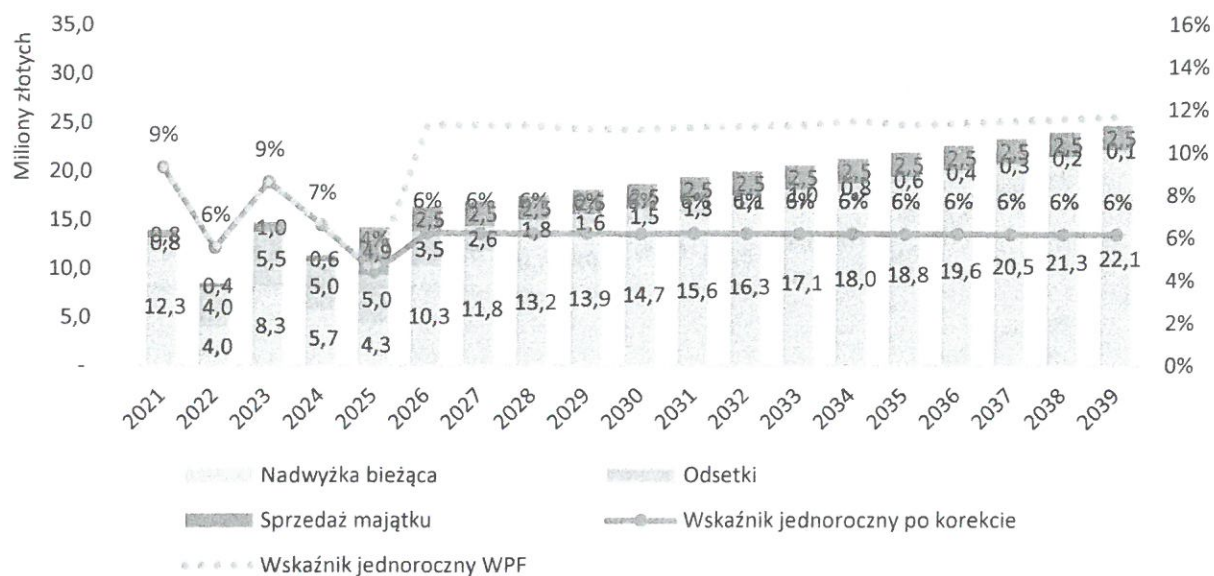
Wydatki majątkowe – w latach prognozy ustalono je na maksymalnym możliwym poziomie bez dodatkowego finansowania zewnętrznego.

Przychody – w celu oszacowania faktycznej zdolności do obsługi długu zrewidowana WPF uwzględniła przychody zaciągnięte do dnia 31.12.2023 r oraz kredyt zaciągnięty w BGK w 2024 r. na kwotę 7,5 mln zł. Nie uwzględniono planowanego przychodu zwrotnego na kwotę 2,6 mln zł w 2024 roku.

Rozchody – wzięto pod uwagę rozchody z tytułu zobowiązań już zaciągniętych. Harmonogramy spłaty istniejących zobowiązań przewidują spłatę tego długu do końca 2039 roku.

Poniższy wykres przedstawia rozkład wskaźnika jednorocznego oraz wielkości nadwyżek bieżących i sprzedaży majątku oraz wydatków z tytułu obsługi zadłużenia po rewizji.

Wykres 20. Prognoza nadwyżek bieżących i wskaźnika jednorocznego po rewizji



Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik jednoroczny po rewizji WPF, oznaczony kolorem zielonym, bazuje na eksperckiej prognozie dochodów i wydatków bieżących, przygotowanej przez Aesco Group, sporządzonej z wykorzystaniem wskaźników makroekonomicznych publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Bazowa prognoza wskaźników jednorocznych istotnie odbiega od prognozy Aesco.

Zgodnie ze zrewidowaną WPF, prognoza nadwyżki bieżącej od 2026 roku jest zbliżona do wykonanych lat ubiegłych. Wskaźnik jednoroczny od 2026 r. kształtuje się na poziomie ok 6%. Biorąc pod uwagę, że dochody ze sprzedaży majątku cechują się pewną zmiennością, a wynik bieżący jest kwestią bardziej stałą, to właśnie wysokość nadwyżek operacyjnych skorygowanych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące przedstawia realny potencjał inwestycyjno-zadłużeniowy Miasta.

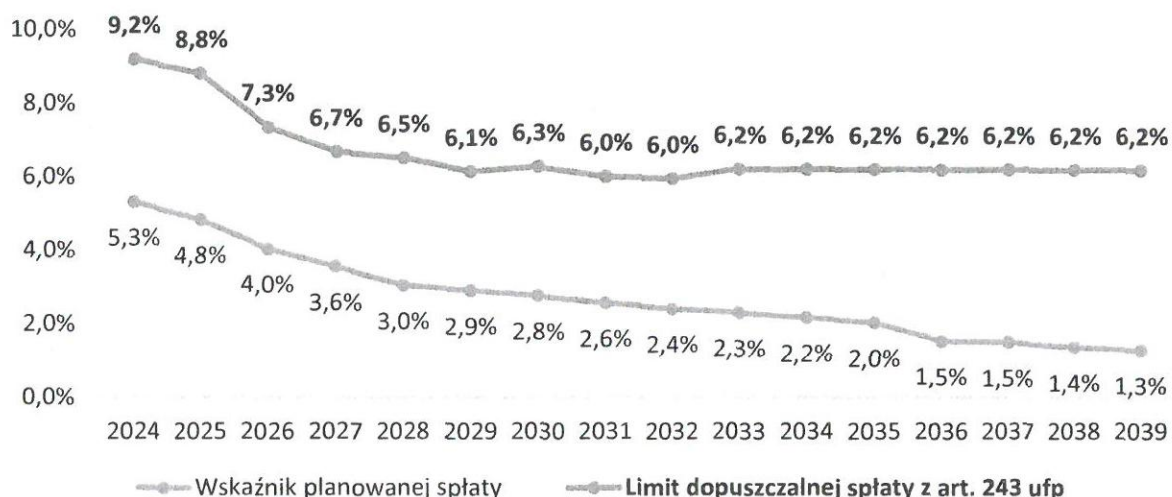
Nadwyżka bieżąca powiększona o dochód majątkowy generuje środki finansowe, którymi dysponuje JST po poniesieniu kosztów bieżącej działalności. Środki z nadwyżki powinny zostać przeznaczone w pierwszej kolejności na spłatę zobowiązań finansowych (rozchodów), a pozostała część może zostać wydana na inwestycje majątkowe.

5. Wskaźnik obsługi długu po rewizji

Poniższy wykres ilustruje zrewidowane wielkości wskaźników dopuszczalnej i planowanej obsługi długu Miasta w ujęciu procentowym. Serie wykresu odpowiadają pozycjom [8.1] i [8.3.1] w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Dzięki umiarkowanemu poziomowi zadłużenia Jednostki oraz odpowiedniemu rozłożeniu spłat, margines bezpieczeństwa, definiowany jako różnica między prawą, a lewą stroną wzoru z art. 243 ufp jest w naszej ocenie na wysokim poziomie. Rekomendowana wielkość marginesu

bezpieczeństwa wynosi przynajmniej 2 punkty procentowe. W przypadku Miasta Jarosław minimalna wartość marginesu wynosi w przybliżeniu 3,1 p.p. (2027 rok).

Wykres 21. Planowana i dopuszczalna spłata długu w ujęciu procentowym po rewizji

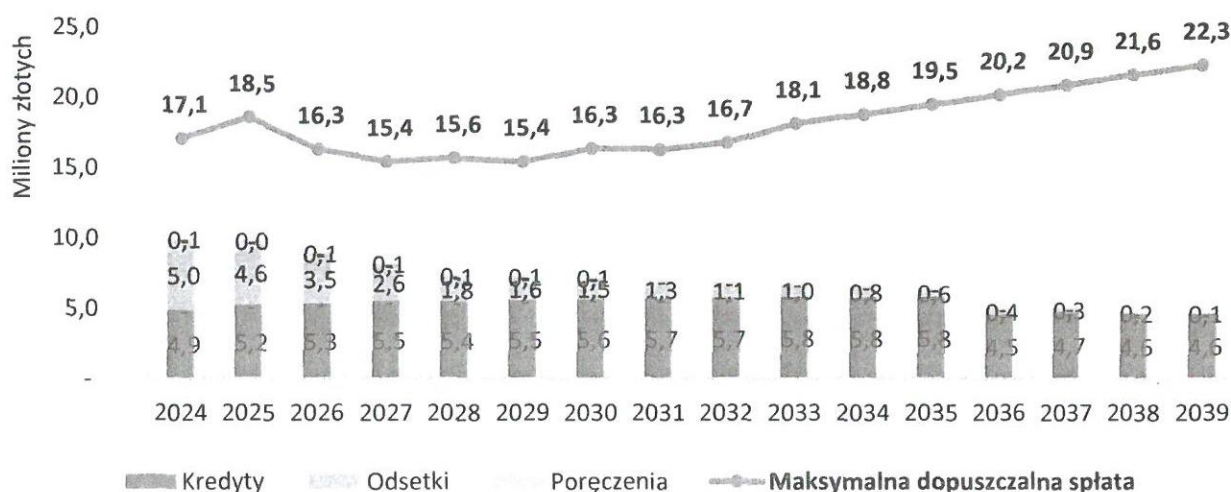


Źródło: opracowanie własne.

Zdolność obsługi długu w rozumieniu art. 243 ufp prezentowana jest wartościami wskaźnika maksymalnej dopuszczalnej spłaty. Wskaźnik ten jest wprost zależny od prognoz wartości wskaźnika jednorocznego. Zweryfikowana prognoza dochodów i wydatków bieżących powoduje, że w przypadku Jednostki maksymalna dopuszczalna spłata oscyluje w latach 2026 - 2039 w przedziale 6,2% - 7,3%. Jednocześnie planowana obsługa zadłużenia w tych latach nie przekracza 4,8% dochodów bieżących pomniejszonych o środki celowe, co gwarantuje Miastu wysoki poziom bezpieczeństwa.

Poniższy wykres prezentuje nominalną strukturę obsługi zadłużenia w rozbiciu na kategorie zobowiązań oraz ograniczenie wynikające z art. 243 ufp. Na istniejące zadłużenie Miasta składają się kredyty pozyskiwane w latach ubiegłych. Spłata tego zadłużenia jest rozłożona w latach 2024 – 2039.

Wykres 22. Planowana i dopuszczalna spłata długu w ujęciu nominalnym w WPF po rewizji



Źródło: opracowanie własne.

Dzięki wysokim nadwyżkom operacyjnym które w głównej mierze tworzą zdolność do obsługi długu (pomarańczowa linia na wykresie) oraz odpowiednio rozłożonej w czasie spłacie istniejącego zadłużenia, Miasto posiada wysoką zdolność kredytową. Minimalny margines między planowaną, a dopuszczalną spłatą wynosi 7,1 mln zł (w 2024 r.) Nie ma istotnych przeciwwskazań do pozyskania nowego finansowania.

6. Możliwości w zakresie refinansowania istniejącego zadłużenia

Refinansowanie zadłużenia polega na pozyskaniu nowego finansowania na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wcześniejsza spłata dotyczy rat wykraczających poza rok budżetowy. Spłata zobowiązania na wcześniejszą spłatę powinna mieć taki sam lub bardzo zbliżony harmonogram spłaty do spłat zobowiązań podlegających refinansowaniu. Celem refinansowania jest obniżenie kosztów odsetkowych od istniejącego zadłużenia

Kapitał kredytów pozostałych do spłaty na 31.12.2025 r. wyniesie 74,4 mln zł. Poniższa tabela przedstawia zestawienie zaciągniętych kredytów.

Tabela 6. Zestawienie kredytów pozostałych do spłaty na 31.12.2025 r.

L.p.	Instytucja finansująca	Marża	Kapitał na koniec 2025 roku	Rok całkowitej spłaty
1	BGK (2020 r.)	1,38%	8.560.000,00 zł	2037
2	BPS (2019 r.)	1,18%	9.360.000,00 zł	2037
3	BPS (2021 r.)	1,18%	12.400.000,00 zł	2037
4	BPS	1,02%	14.040.000,00 zł	2034
5	BPS	0,92%	4.519.000,00 zł	2027
6	Kredyt z 2023 r.	0,59%	5.160.000,00 zł	2039
7	SGB	0,50%	13.960.000,00 zł	2039
8	BGK	0,50%	7.000.000,00 zł	2035

Źródło: opracowanie własne.

Miasto posiada dwa bardzo tanie kredyty (marża poniżej 0,6 p.p.), jeden kredyt z marżą zbliżoną do 1% oraz trzy kredyty z marżą zbliżoną do 1,2% i więcej. Należy uznać takie marże jako bardzo korzystne. Świadczą one o wysokiej ocenie zdolności kredytowej Miasta przez banki udzielające tego finansowania. Biorąc pod uwagę wysoką zdolność kredytową Miasta oraz obecnie obserwowane trendy na rynku finansowania JST dostrzegamy możliwość zrefinansowania części istniejącego zadłużenia. Poniżej przedstawiono założenia dot. wyliczenia potencjalnych oszczędności odsetkowych po refinansowaniu:

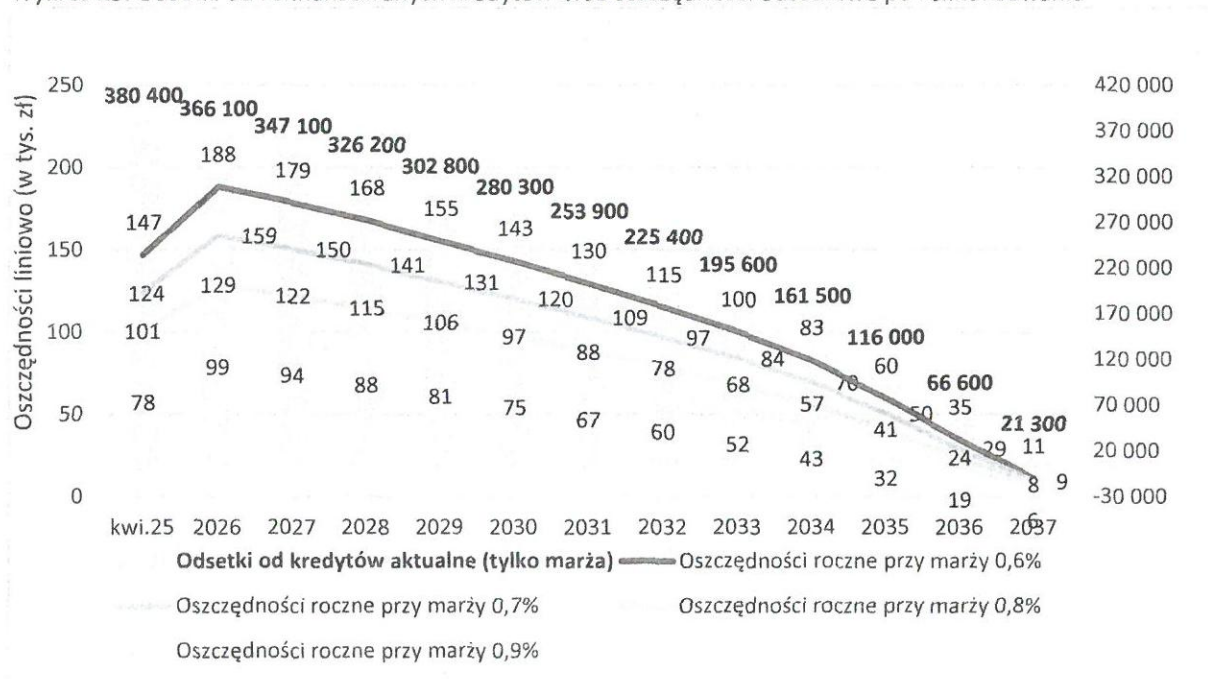
- Umowy kredytowe dopuszczają możliwość ich wcześniejszej spłaty bez dodatkowych kosztów (standard na rynku kredytowym dla JST).
- Do optymalizacji zadłużenia przyjęto kredyty nr 1,2 i 3 z powyższej tabeli które charakteryzują się z największymi marżami (1,38% i 1,18%), dużym kapitałem pozostałym do spłaty oraz

późnym terminem spłaty (2037 r.). Refinansowaniu podlegałby kapitał do spłaty przypadający w latach 2026 – 2037, na łączną kwotę 30,3 mln zł.

- Ze względu na konieczność zwołania sesji RM, podjęcie stosownej uchwały w sprawie zaciągnięcia zobowiązania na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów, uzyskanie opinii RIO oraz przeprowadzenie postępowania na wybór banku refinansującego przyjęto, że refinansowanie nastąpi 31.03.2025 r. stąd pierwsze miesięczne oszczędności mogłyby zostać zrealizowane na koniec kwietnia 2025 r.
- Harmonogram spłaty zobowiązania (pożyczka, kredyt lub obligacje) zaciągniętego na refinansowanie kredytów będzie identyczny jak harmonogramy spłaty refinansowanych kredytów.
- Uzyskana marża będzie znana dopiero po rozstrzygnięciu postępowania na wybór banku refinansującego, natomiast biorąc pod uwagę czynniki wspomniane w poprzednim akapicie do wyliczenia przyjęto 4 hipotetyczne wartości uzyskanej marży: 0,6%, 0,7%, 0,8%, 0,9%, które w naszej ocenie są możliwe do uzyskania.

Następny wykres przedstawia korzyści odsetkowe obliczone w oparciu o powyższe założenia.

Wykres 23. Odsetki od refinansowanych kredytów oraz oszczędności odsetkowe po refinansowaniu



Źródło: opracowanie własne.

Korzyści odsetkowe różnią się w zależności od uzyskanej marży. W przypadku uzyskania marży przy refinansowaniu na poziomie 0,6 p.p. oszczędności odsetkowe w 2025 r. mogą wynieść ok. 147 tys. zł, a przy marży 0,9% ok. 78 tys. zł. Podsumowanie korzyści odsetkowych przedstawia poniższa tabela.

Tabela 7. Odsetki wg obowiązujących marż oraz korzyści przy refinansowaniu

Kategoria	SUMA (w zł)
-----------	-------------

Odsetki od kredytów wg obowiązujących marż, bez WIBOR	3 043 200
Oszczędności ogółem przy marży 0,6%	1 512 300
Oszczędności ogółem przy marży 0,7%	1 273 700
Oszczędności ogółem przy marży 0,8%	1 033 700
Oszczędności ogółem przy marży 0,9%	794 300

Źródło: opracowanie własne.

Zrefinansowanie kredytów przy nowej marży na poziomie 0,6% przełoży się na oszczędności odsetkowe w kwocie ok. 1,5 mln zł ogółem. W przypadku uzyskania marży na poziomie 0,9% korzyści wyniosą ok. 0,8 mln zł. W naszej ocenie istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że Miasto byłoby w stanie osiągnąć niższą marżę na refinansowaniu od marż refinansowanych kredytów, stąd rekomendujemy przeprowadzenie wyżej wymienionej operacji. Warto podkreślić, że w przypadku gdyby harmonogram spłaty zobowiązania zaciągniętego na refinansowanie był krótszy niż harmonogram spłaty refinansowanych kredytów, korzyści odsetkowe byłyby większe.

IV. Określenie możliwości finansowania inwestycji w latach 2025-2029

1. Potencjalne źródła finansowania inwestycji w Mieście

Dochody własne Miasta

Każda Jednostka Samorządu Terytorialnego planując swój budżet określa poziom planowanych dochodów i wydatków na dany rok budżetowy. Dochody budżetowe można podzielić ze względu na typ: bieżące i majątkowe lub źródło pochodzenia: własne i obce. Do dochodów własnych zaliczamy wszelkie dochody z wyłączeniem subwencji i dotacji celowych. Należą do nich przede wszystkim podatki, opłaty i dochody z majątku gminnego – dzierżawa i sprzedaż.

Dodatni wynik różnicy dochodów bieżących i wydatków bieżących tworzy nadwyżkę bieżącą. Powinna ona służyć w pierwszej kolejności na spłatę zobowiązań finansowych (rozchodów), a pozostała część może być przeznaczona na inwestycje majątkowe.

W zależności od wielu czynników nadwyżka bieżąca może być niewystarczająca do realizacji inwestycji.

Kredyty bankowe

W przypadku niewystarczającego poziomu nadwyżki bieżącej Miasto może skorzystać z finansowania dłużnego. Możliwość zaciągania zobowiązań ogranicza art. 243 ufp, który wyznacza dopuszczalną kwotę obsługi zadłużenia w danym roku.

Kredyt jest podstawowym źródłem finansowania dłużnego, które JST zgodnie z art. 89 ufp zaciągają na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Pozyskanie finansowania w postaci kredytu bankowego wymaga przeprowadzenia przetargu według Ustawy Prawo Zamówień Publicznych, jeżeli szacowany koszt zamówienia przekracza 130.000 zł. W przypadku gdy szacowany koszt przekracza 214.000 euro ogłoszenie dotyczące zamówienia przekazuje się Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Minimalny czas trwania przetargu europejskiego to 35 dni, a w przypadku otrzymania więcej niż jednej oferty należy uwzględnić 10 dni na ewentualne odwołania od wyniku przetargu.

Procedura przetargowa ogranicza Jednostkę do przyjęcia oferty otrzymanej w wyniku przetargu bez możliwości jej negocjacji. Ponadto niemożliwe są zmiany harmonogramu spłaty kredytu, które wydłużyłyby termin wykonania zamówienia określony w SIWZ.

Przeważnie Banki nie żądają od JST żadnych zabezpieczeń kredytów, choć zdarzają się wymogi wystawienia weksla in blanco. Bankom jako zabezpieczenie powinna posłużyć sama umowa wraz z prawnymi klauzulami. Samorząd w opinii banków jest wiarygodnym kredytobiorcą.

Obligacje komunalne

Obligacje komunalne są nowoczesną formą kredytu, jaki bank lub inni inwestorzy udzielają jednostce samorządowej.

Zamiast umowy kredytowej podpisywana jest umowa emisyjna, która określa analogiczne do kredytu warunki wypłaty i spłaty środków pieniężnych oraz wynagrodzenia.

Procedura związana z pozyskaniem środków finansowych w przypadku obligacji jest dużo prostsza i krótsza niż w przypadku kredytu. Wybór instytucji finansowej, której zadaniem jest uplasowanie emisji dokonywany jest w drodze konkursu ofert, a nie przetargu zgodnego z PZP. Zgodnie z art. 4, ust. 3, lit. j) ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy tej nie stosuje się w przypadku zamówień, których przedmiotem są usługi finansowe związane z emisją, obrotem lub transferem papierów wartościowych.

Wyłączenie obowiązku stosowania się do tej ustawy powoduje, że emitent uzyskuje swobodę w ustalaniu warunków emisji. Nie jest ograniczony terminami, ani dosyć sztywnymi regułami wyboru

najlepszej oferty, nie grożą mu środki odwoławcze niezadowolonych oferentów. Oczywiście, dokonując emisji w formie oferty prywatnej kierowanej do banków czy innych inwestorów, zwykle przeprowadza się procedurę konkursową zmierzającą do wyłonienia podmiotu oferującego najkorzystniejsze warunki, ale jest to procedura, której zasady ustala sam emitent.

Emisja obligacji daje Jednostce dużą elastyczność w określeniu wielkości emisji, rozłożeniu jej na serie i zaplanowania ich wykupu w zależności od prognozowanych możliwości finansowych. Średnia zapadalność zobowiązań jest w przypadku obligacji ok. 2 razy dłuższa niż w przypadku kredytu – jednostka samorządowa zwiększa swoje bezpieczeństwo finansowe, bo przez cały okres karencji (nawet do 10 lat) nie musi zdobywać nowych środków z rynku, przez co uniezależnia się od aktualnej sytuacji na rynkach finansowych.

Obligacje przychodowe

Podstawową zaletą obligacji przychodowych jest fakt, że umożliwiają one pozyskanie finansowania tzw. poza wskaźnikowego, przez co nie wliczają się do ustawowych limitów obsługi zadłużenia.

Zgodnie z art. 23b ust. 7 ustawy o obligacjach środków zgromadzonych na rachunku przychodów z finansowanego przedsięwzięcia oraz świadczeń emitenta należnych obligatariuszom od emitenta obligacji w wykonaniu zobowiązań wynikających z tych obligacji nie uwzględnia się przy ustalaniu ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 243 ufp.

Obligacje przychodowe mogą emitować jednostki samorządowe (Miasta, powiaty, województwa) oraz spółki komunalne.

Cechy charakterystyczne obligacji przychodowych:

- Zobowiązania z tytułu obligacji przychodowych są zasadniczo spłacane z przychodu uzyskiwanego z przedsięwzięcia, którego realizacja została sfinansowana środkami z obligacji,
- Odpowiedzialność emitenta może być nieograniczona lub ograniczona do kwoty przychodów lub wartości majątku przedsięwzięcia,
- Ustalony jest mechanizm gromadzenia środków na spłatę zobowiązań z obligacji,
- Emitent ma szczególne obowiązki informacyjne,
- Przychody z przedsięwzięcia oraz wydatki z tytułu obsługi obligacji (wykup, odsetki) nie są uwzględniane we wskaźniku, o których mowa w art. 243 ufp,
- Ograniczony krąg potencjalnych emitentów,
- Obligatariuszom przysługuje prawo pierwszeństwa od przychodów z przedsięwzięcia lub do majątku tego przedsięwzięcia.

Z uwagi na cechy tego typu obligacji, mamy do czynienia ze specyficznymi uwarunkowaniami i elementami przebiegu procesu finansowania:

- określenie przedsięwzięcia, zidentyfikowanie strumienia przychodów,
- wybór organizatora emisji obligacji (agent emisji, agent płatniczy, depozytariusz, dealer),
- ustalenie treści dokumentów finansowania (umowy programu, warunków emisji obligacji, umowy wsparcia),
- podjęcie uchwały o emisji obligacji,
- przygotowanie propozycji nabycia, skierowanie jej do inwestorów, otrzymanie deklaracji nabycia i przydział obligacji.

Pożyczki z WFOŚiGW i NFOŚiGW

O pożyczkę ze środków Funduszu mogą ubiegać się podmioty realizujące przedsięwzięcia i zadania w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej – a więc zarówno Miasto jak i spółka komunalna, której Miasto powierzyła zadania w tym zakresie.

Pożyczka może wynieść do 100% kosztów kwalifikowanych projektu, a część jej wysokości może podlegać umorzeniu.

Wykorzystanie spółek komunalnych do finansowania inwestycji

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (dalej: uosg) jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do tworzenia i prowadzenia spółek komunalnych dedykowanych do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Do zadań własnych Miasta należą między innymi prace w zakresie: gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, gospodarki mieszkaniowej, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, edukacji publicznej, cmentarzy gminnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Istotą zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym. Gospodarka komunalna obejmuje przede wszystkim zadania o charakterze użyteczności publicznej, a więc wykonywane w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych w sposób bieżący i nieprzerwany. Usługi o charakterze użyteczności publicznej mają za zadanie zaspokajać podstawowe potrzeby gminnej wspólnoty. Niezaspokojenie określonych potrzeb należy więc potraktować jako uzasadnienie do utworzenia przez Miasto spółki prawa handlowego lub przystąpienia do niej (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjne oraz spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne; dwie ostatnie tworzy się na podstawie art.

14 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym – Dz.U. z 2020 r., poz. 711 z późn. zm.; dalej: upp).

W Polsce wykształciła się szeroko rozpowszechniona praktyka w zakresie realizacji zadań JST poprzez spółki komunalne.

W zakresie wykonywania zadań użyteczności publicznej Miasto może przyjąć dwa różne rozwiązania organizacyjne:

- wykonywać zadania za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej),
- wykonywać zadania za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z Miastem podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W tym drugim wypadku czyni to na zasadach ogólnych, czyli na podstawie zawartych z nimi umów o wykonywanie zadań (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej).

Miasto może przekazać realizację zadań własnych spółce komunalnej w trybie powierzenia zadań własnych bez przetargu. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest umowa powierzenia lub sam akt organu Miasta powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania.

W celu zapewnienia sprawnej realizacji usług publicznych przez spółkę komunalną, pomiędzy władzami Miasta oraz spółką zawierana jest umowa wykonawcza (umowy o świadczenie usług publicznych). *Umowa o świadczenie usług publicznych stanowi zobowiązanie podmiotu publicznego (Miasta) i podmiotu, któremu powierzono zadanie własne Miasta do odpowiedniego wykonywania tej usługi i jeśli to konieczne, uzyskiwania w uzasadnionych przypadkach dopłat do tej usługi ze środków publicznych określanych terminem rekompensaty.*

Spółka komunalna jest osobnym podmiotem prawnym i jej zadłużenie (co do zasady) jest rozdzielne z zadłużeniem Miasta, tak więc zobowiązania spółki co do zasady nie powinny obciążać wskaźników zadłużenia Miasta. W celu zapewnienia optymalnych warunków finansowania dla spółki komunalnej konieczne jest zarówno wyposażenie spółki w odpowiedni kapitał własny (zazwyczaj poprzez wniesienie majątku Miasta do spółki) jak również zawarcie pomiędzy spółką a Miastem umowy powierzenia zadania własnego lub umowy wykonawczej zapewniającej adekwatny do ponoszonych kosztów poziom rozliczeń. Umowa ta kształtuje strumień finansowy zasilający spółkę i stanowi podstawę spłaty jej zobowiązań.

W wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2019 r. zwiększyło się ryzyko uznania przez Regionalną Izbę Obrachunkową, iż niektóre rodzaje strumieni finansowych należnych spółce z Miasta

stanowią de facto zabezpieczenie finansowania dłużnego spółki komunalnej i uznawane będą jako ekwiwalent poręczenia lub gwarancji, tym samym wpływając na wysokość długu Miasta oraz jej wskaźniki zadłużeniowe.

Spółka komunalna jako podmiot zależny od Miasta jest w stanie partycypować w większości programów dofinansowania ze środków Unii Europejskiej na tych samych zasadach co Miasto.

Partnerstwo Publiczno - Prywatne

Partnerstwo Publiczno - Prywatne (dalej: PPP) – jest to współpraca między sektorem publicznym i prywatnym, która ma na celu realizację zadań o charakterze publicznym.

Partnerstwo publiczno-prywatne (w sensie wąskim) to współpraca realizowana na podstawie umowy zawartej w trybie konkurencyjnym (tryb stosowny dla udzielenia zamówienia publicznego lub wyboru koncesjonariusza) dotycząca realizacji zadania publicznego, w ramach której podmiot publiczny i partner prywatny dzielą się zadaniami i związanymi z ich realizacją ryzykami, w taki sposób, aby przedsięwzięcie, które wspólnie realizują było zrealizowane jak najefektywniej przy uwzględnieniu całego cyklu życia jego realizacji.

Celem PPP jest świadczenie określonej usługi publicznej przez partnera prywatnego w oparciu o infrastrukturę publiczną za wynagrodzeniem. Przedsięwzięcie PPP to zwykle budowa lub remont infrastruktury publicznej połączone z jej utrzymaniem i/lub zarządzaniem. Realizacja inwestycji w formule PPP może nieść korzyści dla instytucji publicznych, a przede wszystkim możliwość optymalizacji wydatkowania środków budżetowych poprzez zaangażowanie kapitału prywatnego w inwestycje publiczne oraz możliwość skorzystania z wiedzy i doświadczenia profesjonalnego partnera prywatnego.

2. Maksymalna zdolność finansowania inwestycji finansowaniem dłużnym

Biorąc pod uwagę poniższe założenia:

- pozyskanie finansowania w latach 2024 – 2029,
- spłata finansowania najpóźniej 16 lat od ostatniego roku w którym zaciąga się nowe finansowanie,
- poziom zadłużenia nieprzekraczający 60% (obowiązujący w ustawie o finansach publicznych do końca 2013 r., natomiast wciąż aktualny z punktu widzenia instytucji kredytowych na rynku finansowania JST),
- zachowanie bezpiecznego marginesu między planowaną, a dopuszczalną spłatą długu,
- pozyskanie finansowania na rynkowych warunkach

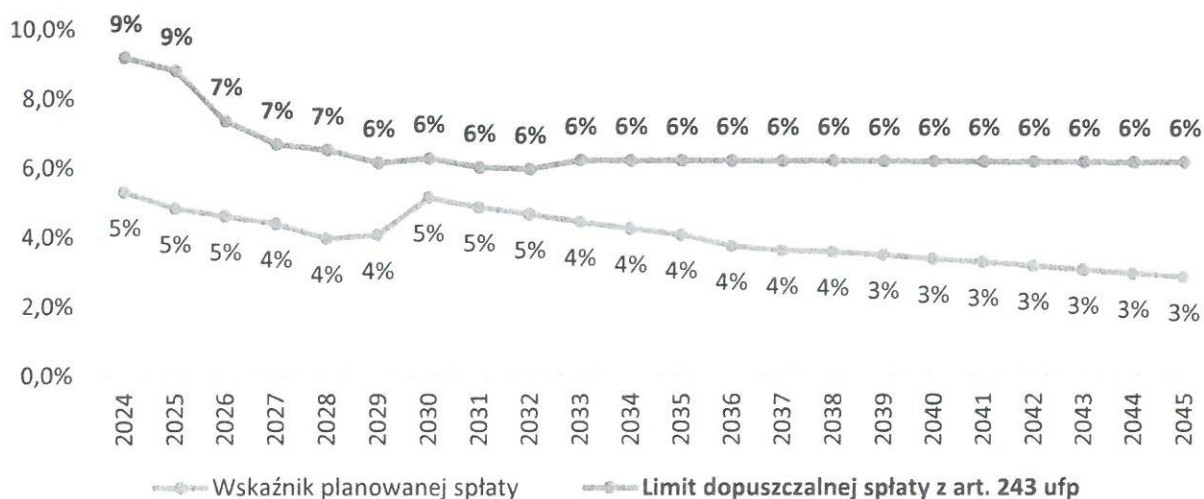
przedstawiono wariant pozyskania **maksymalnej, bezpiecznej kwoty nowego finansowania zwrotnego w latach 2024 – 2029 dla Miasta Jarosław na łączną kwotę 102,6 mln zł**. Pozyskanie nowego finansowania zaplanowano w formie emisji obligacji komunalnych, ponieważ będzie można zastosować karencję w spłacie kapitału i rozpocząć wykup obligacji np. od 2030 roku, dzięki czemu Miasto w najbliższych latach będzie mogło przeznaczyć całość pozyskiwanych środków na inwestycje, zamiast na spłatę zobowiązań.

Przy uwzględnieniu założeń WPF po rewizji i uwarunkowań dla rynku bankowego dot. emisji obligacji komunalnych przyjęto pozyskanie finansowania wg poniższej struktury:

- a) w 2024 r. 2,6 mln zł (zgodnie z aktualnym planem),
- b) w 2025 r. 20,0 mln zł,
- c) w 2026 r. 20,0 mln zł,
- d) w 2027 r. 20,0 mln zł,
- e) w 2028 r. 20,0 mln zł,
- f) w 2029 r. 20,0 mln zł.

Kwota przychodów zwrotnych byłaby zatem wyższa o 100,0 mln zł niż zakłada aktualna WPF. Wykup obligacji zaplanowano w latach 2030 – 2045. Poniżej przedstawiona jest analiza zdolności obsługi zadłużenia po emisji obligacji przez Miasto Jarosław na **łączną kwotę 102,6 mln zł**. Na pierwszym wykresie pokazano wskaźnik obsługi zadłużenia opisane w art. 243 ufp w ujęciu procentowym.

Wykres 24. Wskaźnik z art. 243 ufp na lata 2024 – 2045 w ujęciu procentowym po emisji obligacji

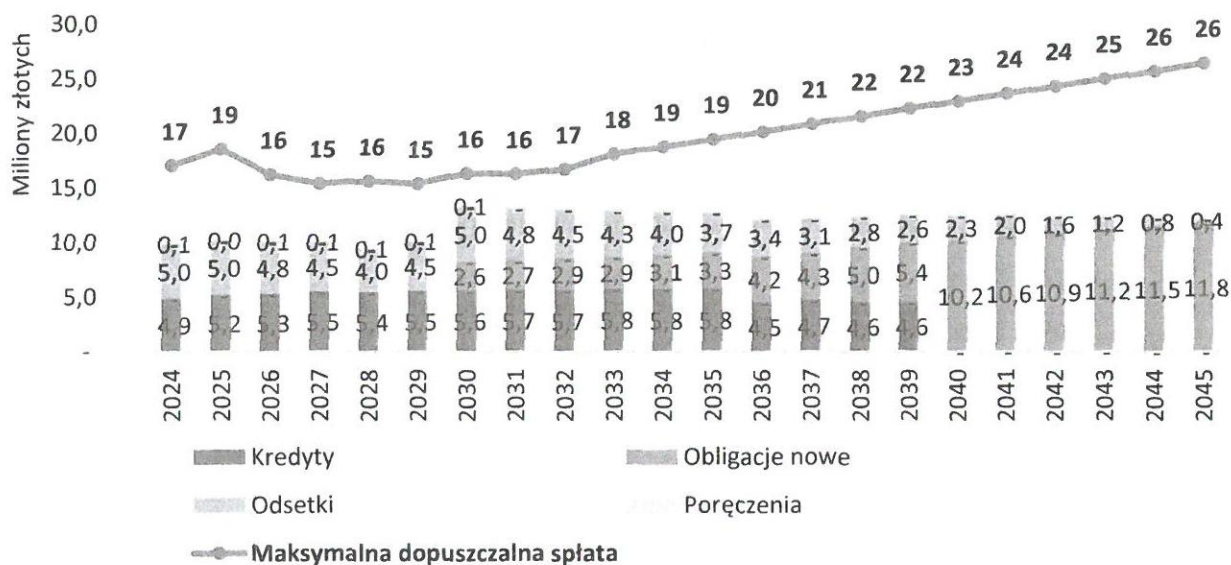


Źródło: opracowanie własne.

W przypadku finansowania inwestycji realizowanych przez Miasto, po emisji obligacji na kwotę 102,6 mln zł relacja wymagana przez art. 243 jest spełniona w całym badanym okresie. W dalszym ciągu Miasto zachowuje margines między planowaną, a dopuszczalną spłatą długu tj. co najmniej 1 p.p.

Kolejny wykres przedstawia strukturę obsługi zadłużenia w wartościach nominalnych. Widoczny jest znaczny wzrost odsetek wraz z nowym zadłużeniem.

Wykres 25. Wskaźnik z art. 243 ufp na lata 2024 – 2045 w ujęciu nominalnym po emisji obligacji



Źródło: opracowanie własne.

Emisja obligacji o wartości 102,6 mln zł dla Miasta Jarosław stanowiłaby pewne obciążenie, natomiast uwzględniając wysoką zdolność do obsługi zadłużenia Jednostki, byłaby możliwa do przeprowadzenia na warunkach rynkowych. Dzięki elastyczności obligacji możliwe jest ułożenie terminów wykupu w latach, kiedy Miasto zrealizuje już swój program inwestycyjny. Wykup obligacji zaplanowano zatem w latach 2030 – 2045 (zielone słupki na wykresie). W takim przypadku najwyższy wskaźnik poziomu zadłużenia wyniesie 54,2% (na koniec 2029 r.).

Podsumowanie

Opracowanie raportu rozpoczęto od analizy finansowej budżetu Jarosławia. Głównym źródłem uzyskiwanych dochodów są dochody bieżące, z których największą część stanowią dochody własne. Zapewnia to dużą niezależność przy realizacji przedsięwzięć przez Miasto Jarosław. Spośród wydatków bieżących wskazano oświatę, jako najbardziej znaczącą kategorię dla budżetu Miasta we wszystkich rozpatrywanych latach. Zidentyfikowano ryzyko niedoszacowania poziomu wydatków na wynagrodzenia dla nauczycieli w wysokości ok. 6,5 mln zł, aby jednak to potwierdzić konieczne są szczegółowe analizy. Poza oświatą znaczącą część budżetu w 2023 roku stanowiły działy rodzina, gospodarka komunalna i pozostałe, do których zalicza się kultura fizyczna i sport oraz wydatki na zadania w zakresie polityki społecznej.

W ostatnich latach co roku Miasto Jarosław wykonywało budżet z nadwyżkami bieżącymi, tj. bieżące koszty utrzymania kształtowały się poniżej dochodów Miasta. Ma to pozytywny wpływ na zdolność do realizacji inwestycji własnym sumptem i ewentualną możliwość pozyskiwania finansowania zwrotnego.

Rozdział II został poświęcony grupie wydatków bieżących o największym udziale, czyli oświacie. Analiza wskaźnikowa wykazała konieczność finansowania działania oświaty w średnio **40%** ze środków własnych Miasta, co w ostatnim roku przełożyło się na przekazanie ponad **30,0 mln zł**. Plan na rok bieżący zakłada spadek udziału własnego finansowania oświaty do 26% całości wydatków bieżących na ten cel, co jednak bez znaczącej reorganizacji oświaty ocenia się na mało prawdopodobne. Zatem budżet oświaty wydaje się być znacząco niedoszacowany.

Prognozy liczby dzieci uczęszczających do placówek przedszkolnych zapowiadają znaczące spadki na poziomie 40% w ciągu najbliższych 5 lat, co jest jednym z trudniejszych przypadków spośród dotychczasowo analizowanych przez zespół audytorski Miast. W długim okresie przełoży się to także na liczbę uczniów szkół, a następnie na liczbę mieszkańców składających się w swoich podatkach i opłatach na funkcjonowanie samorządu.

W ramach analizy wykonano także porównania wskaźników Miasta Jarosław na tle grupy podobnych JST. Zidentyfikowano, że **koszt wynagrodzeń w przeliczeniu na jednego ucznia szkoły w Jarosławiu jest stosunkowo wysoki**, a liczba uczniów na jeden oddział nauczania znacznie niższa niż w przypadku najlepszego reprezentanta grupy. Jednocześnie analiza nie wykazała, aby wyniki nauczania w Jarosławiu były znacząco lepsze niż w większości JST z grupy porównawczej. Dla wskazania konkretnych rozwiązań mogących zoptymalizować zaangażowanie własne Miasta w utrzymanie sieci

oświaty niezbędna jest pogłębiona analiza, w szczególności w zakresie arkuszy organizacyjnych jednostek.

W rozdziale III dokonano analizy bezpieczeństwa Miasta w zakresie obsługi zadłużenia oraz możliwości refinansowania istniejącego zadłużenia oraz porównania budżetu ze stycznia i aktualnego planu. W toku wykonywania budżetu konieczne było urealnienie wydatków bieżących, głównie na wynagrodzenia co przełożyło się na **obniżenie nadwyżki bieżącej aż o 8,2 mln zł względem budżetu ze stycznia**. Ze względu na zaplanowaną bardzo wysoką i tym samym mało realistyczną sprzedaż majątku w budżecie ze stycznia, **konieczne okazało się dalsze urealnienie budżetu poprzez zastąpienie tych dochodów kredytem długoterminowym na kwotę 7,5 mln zł. Dzięki środkom pozyskanym z kredytu Miasto będzie w stanie zrealizować płatności za część inwestycji zaplanowanych na początku roku**, których pierwotne pokrycie było zaplanowane dochodami ze sprzedaży majątku. Urealnienie budżetu nie obyło się bez wdrożenia cięć w zakresie wydatków majątkowych w 2024 r. **Żeby zbilansować budżet i pokryć niezaplanowane w styczniu wydatki bieżące, konieczne było przesunięcie części inwestycji na kolejny rok budżetowy.**

Dokonano rewizji aktualnej WPF w celu odzwierciedlenia faktycznej sytuacji płynnościowo-wskaźnikowej Miasta. Przygotowany został także wariant w przypadku urzeczywistnienia się niedoszacowania wydatków bieżących w budżecie. *Niezależnie od scenariusza, dzięki wysokim nadwyżkom bieżącym w latach ubiegłych oraz odpowiednio rozłożonej w czasie spłacie istniejącego zadłużenia, Miasto posiada wysoką zdolność kredytową.* Nie ma istotnych przeciwwskazań do pozyskania nowego finansowania.

W ramach analizy wytypowano trzy kredyty, na łączną kwotę 30,3 mln zł (kapitał do spłaty w latach 2026 – 2037), które mogłyby zostać zrefinansowane w celu obniżenia kosztów obsługi długu. Potencjalne **oszczędności odsetkowe**, przy marży na zobowiązaniu, które zrefinansuje kredyty, na poziomie 0,6% mogłyby wynieść ok. 1,5 mln zł, stąd rekomendujemy podjęcie działań w celu zrefinansowania kredytów.

W rozdziale IV przedstawiono potencjalne źródła finansowania inwestycji w Mieście wraz z propozycją pozyskania nowego finansowania w wariantcie „maksymalnym”, tj. bez utraty płynności przez Miasto i z zachowaniem limitów ustawowych. Nowe finansowanie zaproponowano w formie emisji obligacji na kwotę **102,6 mln zł** w roku 2024 (2,6 mln zł zgodnie z planem budżetowym) oraz **w latach 2025 – 2029 (po 20,0 mln zł rocznie)**. Wykup obligacji przyjęto w latach 2030 – 2045. Analiza pokazała, że Miasto Jarosław byłoby w stanie pozyskać finansowanie w zaproponowanej strukturze na rynkowych warunkach, w dalszym ciągu posiadając bezpieczny margines między planowaną, a dopuszczalną spłatą długu.

Załącznik 1. Prace audytorskie nr 1

Sprawozdanie z audytu nr 1/2024

Ocena procesu realizacji zamówień o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto oraz zgodności rozwiązań systemów informatycznych z Krajowymi Ramami Interoperacyjności na poziomie Urzędu Miasta Jarosławia



Jednostka:	Urząd Miasta Jarosławia
Data audytu:	5-6 oraz 10 września 2024 r.
Data sprawozdania:	27 stycznia 2025 r.
Audytor:	XXXXXXXXXX – audytor wewnętrzny MF 1700/2005

1. Wstęp

Tematem zadania audytowego było zbadanie procesu realizacji zamówień o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto oraz zgodności rozwiązań systemów informatycznych z Krajowymi Ramami Interoperacyjności na poziomie Urzędu Miasta Jarosławia (dalej: „Urząd” lub „jednostka audytowana”). Zadanie audytowe zostało przeprowadzone w dniach 5-6 oraz 10 września 2024 r., na podstawie umowy z dnia 19 lipca 2024 r., zawartej pomiędzy:

Miastem Jarosław,

a

Aesco Group Sp. z o.o.

Audyt przeprowadził ██████████ – audytor wewnętrzny MF 1700/2005, audytor spełniający wymogi, o których mowa w art. 286 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Celem zadania audytowego była ocena procesu realizacji zamówień o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto oraz zgodności rozwiązań systemów informatycznych z Krajowymi Ramami Interoperacyjności na poziomie Urzędu Miasta Jarosławia, w celu dostarczenia racjonalnego zapewnienia, iż:

- przyjęte w jednostce procedury i regulacje wewnętrzne są zgodne z przepisami prawa,
- funkcjonujący w jednostce system kontroli zarządczej gwarantuje zgodną z przepisami realizację celów i zadań jednostki,
- ustanowione w jednostce mechanizmy kontrolne są adekwatne, skuteczne i efektywne oraz są przestrzegane w procesie realizacji celów i zadań jednostki.

W przypadku stwierdzenia uchybień lub nieprawidłowości w funkcjonującym systemie kontroli zarządczej celem zadania jest przedstawienie zaleceń dotyczących usprawnienia tego systemu.

Zakres przedmiotowy audytu objął:

- ocenę regulacji wewnętrznych w zakresie kontraktowania dostaw, usług i robót budowlanych o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto,
- ocenę realizacji wybranych postępowań udzielonych w latach 2022-2023,
- ocenę regulacji wewnętrznych w obszarze funkcjonowania systemów informatycznych Urzędu Miasta Jarosławia,
- ocenę funkcjonujących praktyk w obszarze zarządzania systemami informatycznymi Urzędu Miasta Jarosławia.

Zakres podmiotowy zadania objął działalność Urzędu Miasta Jarosławia w latach 2022-2024.

Na etapie wstępnego przeglądu w badanym obszarze stwierdzono następujące ryzyka:

- ryzyko niezgodności lub nieaktualności procedur wewnętrznych jednostki,

- ryzyko niekompletności dokumentacji spraw realizowanych przez jednostkę,
- ryzyko niezgodnego z modelowymi praktykami funkcjonowania obszaru IT.

Uzgodnione kryteria oceny:

- ocena zgodności realizowanych zadań z przepisami prawa, przepisami wewnętrznymi oraz dobrymi praktykami.

W trakcie audytu zastosowano następujące narzędzia i techniki realizacji zadania:

- analiza dokumentów organizacyjnych jednostki,
- analiza dokumentacji realizacji zadań jednostki,
- wywiady z pracownikami,
- porównanie informacji z różnych źródeł.

2. Ustalenia z audytu

Ocena obszaru zamówień do kwoty 130 tys. zł netto:

Kryteria oceny badanego obszaru:

Ustaleń stanu faktycznego dokonano w oparciu o zapisy:

- ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2023 poz. 1605 tj. ze zm.),
- Zarządzenia Nr 26/2021 Burmistrza Miasta Jarosławia z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady udzielania zamówień publicznych przez Gminę Miejską Jarosław, Regulaminu pracy komisji przetargowej powołanej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do którego stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych oraz Regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości 130 000 złotych,
- Zarządzenia Nr 228/2022 Burmistrza Miasta Jarosławia z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady udzielania zamówień publicznych przez Gminę Miejską Jarosław, Regulaminu pracy komisji przetargowej powołanej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do którego stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych oraz Regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości 130 000 złotych,
- dokumentacji wybranych postępowań z lat 2022-2023.

Ustalenia stanu faktycznego:

W zakresie postępowań o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto stwierdzono, iż na poziomie jednostki opracowano i wdrożono zasady udzielania zamówień publicznych, o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto, w treści:

- Zarządzenia Nr 26/2021 Burmistrza Miasta Jarosławia z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady udzielania zamówień publicznych przez Gminę Miejską Jarosław, Regulaminu pracy komisji przetargowej powołanej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do którego stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych oraz Regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości 130 000 złotych,
- Zarządzenia Nr 228/2022 Burmistrza Miasta Jarosławia z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu określającego zasady udzielania zamówień publicznych przez Gminę Miejską Jarosław, Regulaminu pracy komisji przetargowej powołanej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do którego stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych oraz Regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości 130 000 złotych.
- W treści regulacji określono zasady udzielania zamówień poprzez wskazanie, iż zamówienia o szacunkowej wartości przekraczającej 4 000 zł netto, realizowane są przez platformę zakupową z dostępem nieograniczonym. Podstawowym trybem udzielania zamówień jest zamieszczenie zapytania ofertowego na platformie zakupowej, z wyjątkiem zamówień:
 - których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej, związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali, widowisk, spektakli teatralnych i przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej, gdzie procedura przewiduje wysłanie zapytania ofertowego do min. trzech potencjalnych wykonawców,
 - których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu promocji miasta, wydarzeń dotyczących wystaw, koncertów, konkursów, festiwali, widowisk, spektakli teatralnych, przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej i gospodarczej, gdzie procedura przewiduje wysłanie zapytania ofertowego do min. trzech potencjalnych wykonawców.

W ocenie audytora funkcjonujące w audytowanej jednostce regulacje wewnętrzne spełniają wymogi udzielania zamówień, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2023 poz. 1605 tj. ze zm.). Regulacje podmiotu zawierają zapisy zgodne z zasadami traktatowymi, wskazanymi w treści Komunikatu Wyjaśniającego Komisji, dotyczącego prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (2006/C 179/02), a w szczególności kwestie właściwego upublicznienia informacji o zamówieniu. Zasady równego traktowania i niedyskryminacji pociągają za sobą obowiązek przejrzystości, który polega na zagwarantowaniu wszystkim potencjalnym oferentom odpowiedniego poziomu upublicznienia informacji umożliwiającego rynkowi otwarcie na konkurencję. Obowiązek przejrzystości oznacza,

iż przedsiębiorstwo z siedzibą w innym państwie członkowskim ma dostęp do odpowiednich informacji odnoszących się do zamówienia przed jego udzieleniem i w konsekwencji jest w stanie wyrazić swoje ewentualne zainteresowanie otrzymaniem takiego zamówienia. Według Komisji praktyka kontaktowania się z licznymi potencjalnymi oferentami nie jest wystarczająca w tym zakresie, nawet jeżeli podmiot zamawiający zwraca się do przedsiębiorstw z innych państw członkowskich lub próbuje nawiązać kontakt z wszystkimi potencjalnymi dostawcami. Stosując tego rodzaju selektywne podejście nie można wykluczyć dyskryminacji względem potencjalnych oferentów z innych państw członkowskich, w szczególności nowych uczestników rynku. To samo odnosi się do wszystkich form „biernej” publikacji, w przypadku której podmiot zamawiający nie upublicznia informacji w sposób aktywny, lecz udziela odpowiedzi na pytania wnioskodawców, którzy sami dowiedzieli się o planowanym udzieleniu zamówienia. Dlatego w ocenie Komisji jedynym sposobem na spełnienie wymogów ustanowionych przez ETS jest publikacja wystarczająco dostępnego ogłoszenia przed udzieleniem zamówienia. Takie ogłoszenie powinno być opublikowane przez podmiot zamawiający w celu otwarcia udzielania zamówień na konkurencję.

Audytorka wskazuje, iż katalog wyłączeń stosowania regulacji, określony w treści §23 regulacji jest zgodny z wymogami cyt. regulacji. Zgodnie z wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁴ zasady równego traktowania i niedyskryminacji pociągają za sobą obowiązek przejrzystości, który polega na zagwarantowaniu wszystkim potencjalnym oferentom odpowiedniego poziomu upublicznienia informacji umożliwiającego rynkowi otwarcie na konkurencję. Audytorka podkreśla, iż dyrektywy w sprawie zamówień publicznych zawierają konkretne odstępstwa umożliwiające, pod pewnymi warunkami, zastosowanie procedur bez uprzedniej publikacji ogłoszenia⁵. Najważniejsze przypadki dotyczą wystąpienia pilnej konieczności spowodowanej nieprzewidywalnymi wydarzeniami oraz zamówień, które z przyczyn technicznych bądź artystycznych lub związanych z ochroną praw wyłącznych mogą zostać wykonane jedynie przez określony podmiot gospodarczy. Według Komisji odpowiednie odstępstwa mogą mieć zastosowanie do udzielania zamówień nieobjętych tymi dyrektywami. Dlatego też podmioty zamawiające mogą udzielać takich zamówień bez uprzedniej publikacji ogłoszenia, pod warunkiem, że spełniają one warunki ustanowione we wskazanych dyrektywach w odniesieniu do jednego z odstępstw⁶.

W ramach czynności audytowych weryfikacji poddano 18 postępowań o udzielenie zamówień, o szacunkowej wartości do 130 tys. zł netto. Doboru próby dokonano w sposób niestatystyczny, na podstawie rejestrów zamówień jednostki za lata 2022-2023. Na poziomie jednostki jest prowadzony

⁴ Sprawa Telaustria, pkt 62 i sprawa Parking Brixen, pkt 49

⁵ Artykuł 31 dyrektywy 2004/18/WE i art. 40 ust. 3 dyrektywy 2004/17/WE

⁶ opinia rzecznika generalnego Jacobso w sprawie C-525/03 Komisja przeciwko Włochom, pkt 46 do 48

centralny rejestr udzielanych zamówień, umożliwiający ich stały monitoring. Weryfikacji poddano dokumentację postępowania na:

- dostawę artykułów chemicznych do Urzędu Miasta Jarosławia, sygn. ZP.271.9.2.2023. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- usługę noclegu i wyżywienia dla dwóch przedstawicieli Miasta Jarosławia, biorących udział w spotkaniu sieci wymiany doświadczeń Empire, w dniach 1-2 marca 2023 r., sygn. ZP.271.9.33.2023. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- sprawowanie nadzoru inwestorskiego na zadanie: „Budowa oświetlenia w ul. Dziewiarskiej”, sygn. ZP.271.9.59.2023. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- usługę transportową – dowóz dzieci, sygn. ZP.271.9.97.2023. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- wykonanie, oznakowanie i dostawa artykułów promocyjnych i biurowych zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia. Zakup materiałów realizowany jest z projektu „JarosLove - z miłości do ludzi” finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego (2014-2021), sygn. ZP.271.9.98.2023. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- usługę kompleksowej aranżacji powierzchni użytkowych. Dostarczenie przez wykonawcę trzech proponowanych wizualizacji aranżacji wskazanych powierzchni biurowych, socjalnych, sali konferencyjnej oraz przygotowanie zestawienia proponowanych elementów zgodnie z OPZ, sygn. ZP.271.9.154.2023. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- dostawę oleju napędowego oraz benzyny bezołowiowej Pb95 do samochodów służbowych Urzędu Miasta Jarosławia, sygn. ZP.271.9.174.20237. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy

⁷ postępowanie sygn. ZP.271.9.155.2023 i sygn. ZP.271.9.163.2023 unieważnione

dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego. W przedmiotowym obszarze audytor wskazuje, iż zgodnie z zapisami pkt II.6.5. Instrukcji dla wykonawców wskazano, iż wykonawca „musi posiadać co najmniej dwie stacje benzynowe czynne całodobowo na terenie Miasta Jarosławia, oferujące olej napędowy i benzynę bezołowiową 95 oraz co najmniej 277 stacji na terenie całego kraju”. Audytor wskazuje, iż wykonawca zamówienia nie spełnia wymogów określonych w treści ogłoszenia, lecz bazuje na potencjale ORLEN S.A., odzwierciedlonej w treści koncesji wykonawcy jako pośrednika w sprzedaży przy wykorzystaniu kart paliwowych⁸.

- W ocenie audytora należy wprowadzić do kolejnego zapytania ofertowego mechanizmy umożliwiające wykonawcom spełnianie warunków udziału w postępowaniu, w drodze wykazywania potencjału podmiotu trzeciego lub przy zachowaniu obecnie stosowanej praktyki zapytań ofertowych wybór wykonawców będący bezpośrednimi dostawcami paliw.
- zapewnienie obsługi szaletu miejskiego, znajdującego się w budynku Ratusza, Rynek 1, będącego własnością Gminy Miejskiej Jarosław, w okresie 01.01.2023 r. - 31.12.2023 r., sygn. ZP.271.9.284.2022. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- sprawowanie nadzoru inwestorskiego branży elektrycznej dla zadania: „Modernizacja Płyty Rynku w Jarosławiu. Część Północna i Wschodnia wraz z Placem Św. Michała”, w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – Edycja I, sygn. ZP.271.9.50.2022. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- usługę promocji miasta i Wielkiego Jarmarku Jarosławskiego w socialmediach przez influencerów w ramach Programu Rozwój Lokalny – „JarosLove – z miłości do ludzi”, sygn. ZP.271.9.159.2022. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- zakup biletów lotniczych na trasie Polska – Norwegia/Norwegia - Polska w ramach realizacji projektu pn. „JarosLove – z miłości do ludzi”, sygn. ZP.271.9.199.2022. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja

⁸ Decyzja DPC.DPC-4.4113.50.2023.MBe z dnia 14 maja 2023 r.

jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,

- wymianę stolarki okiennej (22 szt.) w lokalach i budynkach mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Miejskiej Jarosław (w tym 6 szt. balkonowej), sygn. ZP.271.9.205.2022. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- dostawę dwóch urządzeń wielofunkcyjnych oraz dwóch skanerów w ramach projektu pn. „Cyfrowa Gmina Miejska Jarosław”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014 – 2020, Oś V Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia – REACT – EU, Działanie 5.1 Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia (zamówienie w dwóch częściach), sygn. ZP.271.9.216.2022. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- udzielenie licencji na edytor aktów prawnych xml dla Urzędu Miasta Jarosław, sygn. ZP.271.9.246.2022. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- dostawę komputerowych materiałów eksploatacyjnych i akcesoriów komputerowych dla Urzędu Miasta Jarosławia, sygn. ZP.271.9.250.2022. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- dostawę komputerów/laptopów w ramach projektu „Doposażenie stanowisk i rozwój kompetencji cyfrowych seniorów w Dziennym Domu „Senior +” (...), sygn. ZP.271.9.273.2022. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego,
- zapewnienie obsługi szaletu miejskiego znajdującego się w budynku Ratusza, Rynek 1, będącego własnością Gminy Miejskiej Jarosław, w okresie 01.01.2023 r. - 31.12.2023 r., sygn. ZP.271.9.178.2023. Stwierdzono, iż wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z procedurą wewnętrzną jednostki. Dokumentacja jest kompletna i zawiera właściwą „ścieżkę audytu” czynności podejmowanych przez zamawiającego.

Na podstawie przeprowadzonych czynności audytor ocenia, iż ponoszone przez jednostkę audytowaną wydatki, w ramach zrealizowanych w latach 2022-2023 zamówień, spełniają wymogi art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2023 poz. 1270 tj. ze zm.), tj. wydatki były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Ocena obszaru funkcjonowania systemów informatycznych

Obszar spełniania wymogów określonych w treści Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. poz. 773). Zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności poprzez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działań wymienionych w §19 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. poz. 773) – dalej „Rozporządzenie KRI”.

1. Zapewnienie aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia

W okresie objętym audytem w Urzędzie Miasta Jarosław obowiązywała:

- Polityka Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie Miasta Jarosławia, stanowiąca załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 432/2020 Burmistrza Miasta Jarosławia z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Urzędzie Miasta Jarosławia,
- Polityka Bezpieczeństwa Teleinformatycznego w Urzędzie Miasta Jarosławia, stanowiąca załącznik nr 2 do Zarządzenia Nr 432/2020 Burmistrza Miasta Jarosławia z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Urzędzie Miasta Jarosławia, w raz z Regulaminem korzystania z zasobów informatycznych.

Badane regulacje tylko częściowo odnoszą się do zagadnień Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji oraz częściowo definiują zasady zarządzania systemami informatycznymi oraz zasady przetwarzania danych osobowych w systemach informatycznych. Stworzenie oraz wdrożenie kompleksowej dokumentacji SZBI, która jest warunkiem niezbędnym do skutecznego zarządzania bezpieczeństwem informacji w jednostce wymaga opracowania i wdrożenia m.in.:

- Polityki Bezpieczeństwa Informacji,

- Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych,
- Polityki Bezpieczeństwa Fizycznego,
- Polityki/Regulaminu/Instrukcji Bezpieczeństwa Systemów Teleinformatycznych.

Audytor wskazuje, iż podstawowym dokumentem SZBI jest Polityka Bezpieczeństwa Informacji (w skrócie PBI). Polityka powinna zawierać wyrażoną przez kierownictwo deklarację jej stosowania, opisywać organizację i ustalać osoby odpowiedzialne za jej przestrzeganie oraz ich zakresy odpowiedzialności, wprowadzać klasyfikację informacji, sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami informacji, określać aktywa i ich właścicieli oraz sposób szacowania ryzyka, i postępowania z ryzykiem. Inne regulacje wewnętrzne, mogące stanowić dokumenty wykonawcze PBI to przykładowo:

- procedura zarządzania ryzykiem,
- regulamin korzystania z zasobów i systemów informatycznych,
- procedura zarządzania sprzętem i oprogramowaniem,
- procedura zarządzania uprawnieniami do pracy w systemach teleinformatycznych,
- procedura bezpiecznej utylizacji sprzętu elektronicznego,
- procedura zarządzania zmianami i wykonywania testów akceptacyjnych,
- procedura stosowania środków kryptograficznych,
- procedura określania specyfikacji technicznej wymagań odbioru systemów IT,
- procedura zgłaszania i obsługi incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji,
- procedura wykonywania i testowania kopii bezpieczeństwa.

Audytor zwraca jednak uwagę, że w myśl przepisu §19 ust. 1 rozporządzenia KRI **to podmiot realizujący zadania publiczne** opracowuje, ustanawia, wdraża, eksploatuje, monitoruje, przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji z uwzględnieniem takich atrybutów, jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność. To Administrator powinien dbać o aktualność Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, obejmującego ww. dokumenty, a następnie w cyklu np. rocznym dokonywać jego przeglądu i wprowadzać w nim ewentualne zmiany. Należy, także zwrócić uwagę, żeby system ten obejmował ochronę wszystkich informacji, a nie wyłącznie danych osobowych. Stwierdzono, iż w drodze Zarządzenia Nr 365/2020 wyznaczono Inspektora Bezpieczeństwa Teleinformatycznego oraz Administratora Bezpieczeństwa Teleinformatycznego⁹.

W ocenie audytora należy ciągle doskonalić rozwiązania w obszarze Systemu Zarządzania Bezpieczeństwa Informacji, poprzez ich dostosowywanie do powszechnie funkcjonujących norm

⁹ zmiana na mocy Zarządzenia Nr 286/2021 z dnia 17 sierpnia 2021 r.

i praktyk, w szczególności w obszarze zarządzania sprzętem i oprogramowaniem, stosowania środków kryptograficznych oraz zarządzania ryzykiem.

2. Utrzymywanie aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację

W Urzędzie nie jest wykorzystywany żaden program dedykowany do inwentaryzacji sprzętu IT. Inwentaryzacja sprzętu prowadzona jest przez informatyka przy współpracy ze stanowiskiem finansowo-księgowym, posiadającym informacje w zakresie rodzaju sprzętu oraz daty jego przyjęcia. Na dzień realizacji czynności audytowych na poziomie jednostki zakupiono oprogramowanie eAuditor, dedykowane do zarządzania aktywami informatycznymi oraz inwentaryzacją składników IT. Z wyjaśnień pracowników jednostki wynika, iż licencja oprogramowania obowiązuje od września 2021 r. (wdrożenie październik/listopad 2021 r.). Wskazano, iż „w latach 2023-2024 oprogramowanie było używane głównie do świadczenia zdalnej pomocy użytkownikom oraz do przesyłania wiadomości/komunikatów. Nie były wykorzystywane funkcjonalności w zakresie zarządzania licencjami oraz aktywami jednostki. Dane dotyczące komputerów odczytane przez system są oczywiście dostępne, ale nie były używane do wskazanych celów. Zarządzanie uprawnieniami użytkowników jest realizowane z poziomu serwera Active Directory”. Audytor wskazuje, iż zgodnie z art. 222 §7 kodeksu pracy pracodawca ma obowiązek poinformować pracownika o monitorowaniu jego pracy w sposób przyjęty w zakładzie pracy. Taką informację pracownik powinien otrzymać nie później niż dwa tygodnie przed uruchomieniem monitoringu lub w momencie rozpoczynania pracy (dla nowych pracowników). W badanym obszarze stwierdzono, iż pracodawca nie poinformował pracowników Urzędu Miejskiego w Jarosławiu o wdrożeniu narzędzia eAuditor.

W ocenie audytora należy na poziomie jednostki wdrożyć regulacje dedykowane czynnościom monitorowania komputerów pracowników. Regulacje powinny zawierać w szczególności:

- podstawę prawną wprowadzenia monitoringu służbowych komputerów i służbowej aktywności internetowej pracowników, w celu kontroli czasu pracy oraz wykorzystywania połączeń on-line dla celów służbowych,
- wskazanie rodzajów urządzeń poddanych procedurze monitoringu, poprzez wskazanie, iż przez służbowe komputery należy rozumieć stanowiące własność pracodawcy lub udostępnione przez pracodawcę, lecz używane przez pracowników do wykonywania obowiązków wynikających ze stosunków pracy, komputery stacjonarne, komputery przenośne (laptopy), notebooki, smartfony itp.,
- odniesienie do zachowania tajemnicy korespondencji oraz godności i dóbr osobistych pracowników,
- wskazania katalogu osób uprawnionych do dostępu do materiałów z monitoringu,

- zasady przechowywania materiałów z monitoringu, w tym raportów aktywności internetowej oraz zasad ich retencji, w sposób uniemożliwiający ich odtworzenie, o ile nie zaistnieje konieczność ich przechowywania do czasu zakończenia określonego postępowania, w którym będą stanowić dowód,
- uprawnienia pracowników do wglądu w materiały pozyskane z monitoringu, w tym prawo: dostępu do danych, sprostowania i usunięcia danych, ograniczenia przetwarzania danych, przenoszenia danych, wniesienia sprzeciwu”.

Ponadto w ocenie audytora należy poinformować pracowników Urzędu Miejskiego w Jarosławiu o prowadzonym monitoringu, zgodnie z art. 222 §7 kodeksu pracy w sposób przyjęty w zakładzie pracy. Taką informację pracownik powinien otrzymać nie później niż dwa tygodnie przed uruchomieniem monitoringu lub w momencie rozpoczynania pracy (dla nowych pracowników).

W ocenie audytora monitoring służbowej poczty elektronicznej, a także inne formy monitoringu pracowników wiążą się przede wszystkim z wykorzystaniem nowych technologii. Tego typu przetwarzanie danych często wiąże się z wysokim ryzykiem dla praw i wolności osób, których dane dotyczą. Pracodawca, który jest zdecydowany na wprowadzenie tej czy innej formy monitoringu aktywności swoich pracowników powinien jeszcze przed jego zastosowaniem przeanalizować, czy takie działanie będzie podlegało obowiązkowi wynikającemu z art. 35 RODO. Pracodawca jest zobowiązany do przeprowadzenia oceny skutków planowanych operacji przetwarzania, kiedy dany rodzaj przetwarzania ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. W szczególności zaś, pracodawca powinien zwrócić uwagę na to, czy dany rodzaj operacji przetwarzania został ujawniony w wykazie rodzajów operacji przetwarzania danych osobowych wymagających oceny skutków przetwarzania dla ich ochrony opracowanym przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych na podstawie art. 35 ust. 4 RODO. Stwierdzono, iż na poziomie jednostki nie dokonano oceny skutków dla wdrożenia i funkcjonowania oprogramowania eAuditor.

Audytorka wskazuje, iż zgodnie z zapisami art. 77 ust. 1 RODO „*bez uszczerbku dla innych administracyjnych lub środków ochrony prawnej przed sądem każda osoba, której dane dotyczą, ma prawo wnieść skargę do organu nadzorczego, w szczególności w państwie członkowskim swojego zwykłego pobytu, swojego miejsca pracy lub miejsca popełnienia domniemanego naruszenia, jeżeli sądzi, że przetwarzanie danych osobowych jej dotyczące narusza niniejsze rozporządzenie*”. Niezależnie od uprawnienia do wniesienia skargi do organu nadzorczego, zgodnie z art. 77 RODO, a także niezależnie od ewentualnych innych dostępnych administracyjnych lub pozasądowych środków ochrony prawnej, RODO w art. 79 ust. 1 daje każdej osobie, której dane dotyczą, możliwość skorzystania ze skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem, gdy:

- osoba ta uzna, że prawa przysługujące jej na mocy RODO zostały naruszone,
- do naruszenia praw doszło w wyniku przetwarzania jej danych osobowych z naruszeniem RODO.

Uprawnienie to dotyczy sytuacji, gdy do wyżej wymienionych naruszeń doszło w wyniku działań lub zaniechań administratora (współadministratora) lub podmiotu przetwarzającego, w następstwie czego postępowanie będzie toczyło się przeciwko administratorowi (współadministratorowi) lub podmiotowi przetwarzającemu, lub też obu tym (lub wielu) podmiotom łącznie.

W ocenie audytora stwierdzony fakt braku poinformowania przez jednostkę pracowników o stosowaniu monitoringu ich pracy, w tym wykorzystywania oprogramowania monitorującego ich komputery/laptopy, narusza prawa użytkowników oraz umożliwia złożenie skargi do organu nadzorczego, jak również wystąpienia przeciw pracodawcy na drodze sądowej.

3. Przeprowadzanie okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowania działań minimalizujących to ryzyko, stosownie do wyników przeprowadzonej analizy

W latach 2022-2023 r. w Urzędzie Miejskim w Jarosławiu nie przeprowadzono analizy oraz nie opracowano arkuszy ryzyka w zakresie wskazanym w treści §19 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia KRI. Stwierdzono, iż na poziomie Urzędu realizowana jest ocena ryzyka w obszarze ochrony danych osobowych. Przeprowadzając analizę ryzyka dotyczącego bezpieczeństwa informacji należy pamiętać, że w celu skutecznego zaprojektowania System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji konieczne jest przeprowadzanie okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji. Kluczowa rola analizy ryzyka wynika z faktu, że rodzaj i poziom zastosowanych zabezpieczeń jest względny i jest zależny od istotności informacji podlegających ochronie będących w posiadaniu lub przetwarzaniu urzędu. Rodzaj zastosowanych zabezpieczeń technicznych jak i ich poziom wynika zatem z szacowania ryzyka. Dokonywanie cyklicznych analiz ryzyka utraty poufności, integralności i rozliczalności systemów informatycznych pozwala na identyfikację istotnych ryzyk w zakresie bezpieczeństwa informacji i umożliwia ustanowienie odpowiednich zabezpieczeń ograniczających możliwość ich wystąpienia. W przedmiotowym obszarze należy rozróżnić kwestie wymogów KRI w zakresie okresowych analiz ryzyka od analizy ryzyka ochrony danych osobowych jednostki.

W ocenie audytora należy doprecyzować zasady okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowania działań minimalizujących to ryzyko oraz dokonać oceny tego ryzyka. Procedura ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowania działań minimalizujących to ryzyko powinna wykorzystywać elementy metodologii PN-ISO/IEC 27005.

- 4. Podejmowanie działań zapewniających, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadają stosowne uprawnienia i uczestniczą w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa informacji i bezzwłoczna zmiana uprawnień, w przypadku zmiany zadań**

W obowiązujących Politykach obsługa informatyczna na wniosek bezpośredniego przełożonego nadaje uprawnienia, modyfikuje, dokonuje zmian lub wyrejestrowania uprawnień użytkownikom do pracy w systemach informatycznych. Ustalono, że przewidziana procedura nadawania uprawnień jest przestrzegana. Weryfikacji poddano uprawnienia dostępu do systemów teleinformatycznych Urzędu 10 pracowników. Nie odnotowano nieudokumentowanego nadania/cofania uprawnień. Na poziomie jednostki nie stwierdzono wysokiego ryzyka nieuprawnionego dostępu do zasobów informatycznych jednostki. Stwierdzono, iż pion informatyczny jednostki otrzymuje informacje w obszarze zakończenia zatrudnienia przez pracowników jednostki/stażystów, co skutkuje zablokowaniem kont użytkowników.

- 5. Zapewnienie szkolenia osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji ze szczególnym uwzględnieniem takich zagadnień, jak: a) zagrożenia bezpieczeństwa informacji, b) skutki naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji, w tym odpowiedzialność prawna, c) stosowanie środków zapewniających bezpieczeństwo informacji, w tym urządzenia i oprogramowanie minimalizujące ryzyko błędów ludzkich**

Stwierdzono, iż w latach 2022-2023 pracownicy Urzędu nie odbyli szkoleń, dotyczących zagrożeń terrorystycznych oraz zagrożeń informacyjnych w cyberprzestrzeni. Stwierdzono, iż na poziomie jednostki nie jest stosowana praktyka organizacji szkoleń wewnętrznych dla użytkowników systemów informatycznych jednostki, w zakresie zagrożenia bezpieczeństwa informacji, skutków naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji, w tym odpowiedzialności prawnej, stosowania środków zapewniających bezpieczeństwo informacji, w tym urządzeń i oprogramowania minimalizującego ryzyko błędów ludzkich.

W ocenie audytora należy w IV kwartale 2024 r. zapewnić szkolenie w obszarze zagrożeń terrorystycznych, zagrożeń bezpieczeństwa, skutków naruszeń bezpieczeństwa oraz odpowiedzialności prawnej pracowników.

- 6. Zapewnienie ochrony przetwarzanych informacji przed ich kradzieżą, nieuprawnionym dostępem, uszkodzeniami lub zakłóceniami, przez: a) monitorowanie dostępu do informacji, b) czynności zmierzające do wykrycia nieautoryzowanych działań związanych z przetwarzaniem informacji, c) zapewnienie środków uniemożliwiających nieautoryzowany dostęp na poziomie systemów operacyjnych, usług sieciowych i aplikacji**

W tym obszarze dokonano oględzin pomieszczeń serwerowni. Wejście do serwerowni zabezpieczone jest drzwiami spełniającymi normy antywłamaniowe oraz przeciwpożarowe. Wejście do serwerowni oraz wskazanie osób wchodzących nie jest odnotowywane w rejestrze prowadzonym przez informatyka. Wejście do środka możliwe tylko w jego obecności. W serwerowni znajdują się dwa klimatyzatory utrzymujące temperaturę na odpowiednim poziomie. Na podłodze znajdują panele o podwyższonym standardzie. W pomieszczeniu brak jest podłogi technicznej. Szafy rackowe zapewniają umiejscowienie serwerów powyżej poziomu podłogi. Dodatkowo pomieszczenie wyposażone w gaśnicę. Urządzenia wykorzystywane w serwerowni, znajdują się w większości w szafach rackowych (nie znajdują się bezpośrednio na podłodze). Za podtrzymanie napięcia w razie niedoboru prądu odpowiadają urządzenia UPS. W pomieszczeniu serwerowni nie znajdują się rury centralnego ogrzewania oraz rury ciągów kanalizacyjnych.

7. Ustanowienie podstawowych zasad gwarantujących bezpieczną pracę przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość i ustalenie zasad postępowania z informacjami, zapewniających minimalizację wystąpienia ryzyka kradzieży informacji i środków przetwarzania informacji, w tym urządzeń mobilnych

Na podstawie danych z inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania ustalono, że w Urzędzie praktykowane jest wykorzystywanie laptopów. W instrukcji zarządzania systemami informatycznymi została opisana procedura pracy na odległość i mobilnego przetwarzania danych. Opisuje ona zasady korzystania ze służbowych urządzeń i ich zabezpieczenia – pracownicy są zapoznawani z zasadami w momencie przyjęcia do pracy. Dyski urządzeń służbowych przeznaczonych do wykorzystania poza siedzibą Urzędu nie są szyfrowane. W trakcie audytu ustalono, że porty USB tych urządzeń, jak również komputerów wykorzystywanych na poziomie Urzędu nie są fizycznie zablokowane, a system nie odrzuca nieautoryzowanych urządzeń. Stwierdzono, iż na poziomie jednostki nie stosuje się technik kryptograficznych na urządzeniach mobilnych. W ocenie audytora należy dokonać wdrożenia rozwiązań w obszarze właściwego zabezpieczenia sprzętu, zasad pracy na odległość oraz zasad zabezpieczeń dostępowych sprzętu komputerowego, takich jak nośniki USB i dyski zewnętrzne.

8. Zabezpieczenie informacji w sposób uniemożliwiający nieuprawnionemu jej ujawnienie, modyfikacje, usunięcie lub zniszczenie

Ustalono, że w Urzędzie na każdym ze służbowych komputerach zainstalowany jest program antywirusowy z firewall. Dodatkowo stosowany jest program, który pozwala m.in. na monitoring aktywności pracowników w sieci oraz zarządzanie stacją każdego użytkownika (m.in. zdalny pulpit, włączanie, wyłączanie, informacje o logowaniach, aktualizacje i konieczność ich robienia). W Urzędzie określono procedury dostępu do systemów informatycznych. Wprowadzono mechanizmy budowy

haseł użytkowników. Kwestie te opisano w treści regulacji wewnętrznych jednostki. Hasła administracyjne przechowywane są w metalowej szafie z ograniczonym dostępem.

- 9. Zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych, polegającego w szczególności na: a) dbałości o aktualizację oprogramowania, b) minimalizowaniu ryzyka utraty informacji w wyniku awarii, c) ochronie przed błędami, utratą, nieuprawnioną modyfikacją, d) stosowaniu mechanizmów kryptograficznych w sposób adekwatny do zagrożeń lub wymogów przepisu prawa, e) zapewnieniu bezpieczeństwa plików systemowych, f) redukcji ryzyk wynikających z wykorzystania opublikowanych podatności technicznych systemów teleinformatycznych, g) niezwłocznym podejmowaniu działań po dostrzeżeniu nieujawnionych podatności systemów teleinformatycznych na możliwość naruszenia bezpieczeństwa, h) kontroli zgodności systemów teleinformatycznych z odpowiednimi normami i politykami bezpieczeństwa**

Jednostka dokonała zakupu oprogramowania do zarządzania aktywami jednostki. Na dzień realizacji czynności trwają prace wdrożeniowe oprogramowania. Na poziomie jednostki opracowano Plan ciągłości i utrzymania systemów IT, w treści Zarządzenia Nr 389/2021 Burmistrza Miasta Jarosławia z dnia 10 listopada 2021 r. w sprawie Systemu Zarządzania Ciągłością Działania oraz Polityki Ciągłości Działania w Urzędzie Miasta Jarosławia. Na poziomie jednostki zapewniono bezpieczeństwo plików systemowych. Zgodnie z przyjętymi zasadami tworzenia i przechowywania kopii zapasowych kopie bezpieczeństwa przechowywane są w pomieszczeniu serwerowni oraz dawnej siedzibie MZK. Tworzenie backupów odbywa się w różnych terminach i częstotliwościach w zależności od krytyczności danych znajdujących się w nim (w przypadku danych o znacznej wartości od poniedziałku do piątku po godz. 20 dla kopii baz Programu REKORD oraz kopii serwerów). W ocenie audytora kopie są zabezpieczone w sposób należyty przed kradzieżą, uszkodzeniem lub modyfikacją. Kopie są testowane systematycznie, a fakt testowania i funkcjonowania kopii jest dokumentowany w rejestrze prowadzonym przez informatyka.

10. Bezwłoczne zgłaszanie incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji w określony i z góry ustalony sposób, umożliwiający szybkie podjęcie działań korygujących

W funkcjonującej procedurze określony został sposób zgłaszania incydentów dotyczących bezpieczeństwa, który odnosi się w głównej mierze do incydentów ochrony danych osobowych. W systemie zarządzania zasobami informatycznymi wyodrębniono procedury raportowania incydentów do sieci cert.gov.pl, zgodnie z §19 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia KRI. Ponadto na poziomie jednostki dokonano zgłoszenia pracownika do kontaktów z Computer Security Incident Response Team Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej, w ramach wymogów prawnych określonych przez

zapisy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. 2020 poz. 1369 tj.).

11. Deklaracja dostępności stron i aplikacji

Stwierdzono, iż jednostka uwzględnia potrzeby osób niepełnosprawnych poprzez stosowanie w eksploatowanych systemach teleinformatycznych rozwiązań technicznych umożliwiających osobom niedosłyszącym, niedowidzącym lub niewidomym zapoznanie się z treścią informacji. W wyniku wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 327 z 2.12.2016, str. 1) dokonano zmiany wymagań do standardu WCAG 2.1.AA. Stwierdzono, iż na poziomie jednostki opracowano i zamieszczono na czterech stronach deklarację dostępności:

- <https://miastojaroslaw.pl/deklaracja-dostepnosci>,
- <https://bip.jaroslaw.um.gov.pl/deklaracja-dostepnosci>.

Deklaracje dostępności zawierają elementy, o których mowa w sekcji 1 załącznika do Decyzji Wykonawczej Komisji (UE) 2018/1523 z dnia 11 października 2018 r. ustanawiającej wzór oświadczenia w sprawie dostępności zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz. Urz. L 256 z 12.10.2018 r. str. 103), tj.:

- datę publikacji strony internetowej lub aplikacji mobilnej,
- datę ostatniej aktualizacji strony internetowej lub aplikacji mobilnej, po dokonaniu istotnej zmiany jej zawartości, polegającej w szczególności na zmianie wyglądu lub struktury prezentowanych informacji lub zmianie sposobu publikowania informacji,
- informację lub link do informacji o sposobie dokonania oceny dostępności cyfrowej,
- dane teleadresowe siedziby podmiotu publicznego wraz ze wskazaniem danych kontaktowych osoby wyznaczonej do realizacji spraw w zakresie dostępności cyfrowej w tym podmiocie publicznym,
- informację o dostępności architektonicznej siedziby podmiotu publicznego dla osób niepełnosprawnych,
- informację o dostępności tłumacza języka migowego za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej wraz z informacją o metodach umożliwiających skorzystanie z tej funkcji albo informację o jej braku,
- informację o możliwości powiadomienia podmiotu publicznego o braku dostępności cyfrowej,

- informacje na temat utworzonych na stronie internetowej lub w aplikacji mobilnej skrótów klawiszowych służących przemieszczaniu się po elementach strony internetowej lub aplikacji mobilnej i uruchamianiu dostępnych na nich funkcji,
- link do strony internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich.

Stwierdzono, iż dla aplikacji mobilnej eUrząd Jarosław nie opracowano deklaracji dostępności. Deklaracja nie jest dostępna zarówno na stronie internetowej, gdzie znajduje się informacja o możliwości pobrania aplikacji, jak również nie jest wyświetlana w momencie instalacji i pierwszego uruchomienia aplikacji.

W ocenie audytora należy niezwłocznie opracować deklarację dostępności dla aplikacji eUrząd Jarosław, w zakresie określonym w treści dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 327 z 2.12.2016, str. 1) oraz dokonać jej implementacji do samej aplikacji mobilnej.

3. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych audytów wydaje **ocenę pozytywną z zastrzeżeniami**, w obszarze realizacji zamówień o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto na poziomie Urzędu Miasta Jarosławia.

Na podstawie przeprowadzonych audytów wydaje **ocenę pozytywną z zastrzeżeniami**, w obszarze zgodności rozwiązań systemów informatycznych z Krajowymi Ramami Interoperacyjności, z wyłączeniem obszaru utrzymywania aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację.

Na poziomie jednostki nie funkcjonował adekwatny, efektywny i skuteczny system kontroli zarządczej w weryfikowanym obszarze. W obszarze utrzymywania aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację stwierdzono, iż na poziomie jednostki wykorzystywano oprogramowania dot. monitorowania pracy pracowników Urzędu, bez faktycznego uregulowania tego obszaru oraz uprzedniego poinformowania pracowników.

W trybie czynności doradczych nie wydano propozycji usprawnienia systemu kontroli zarządczej.

4. Zalecenia

Lp.	Treść zalecenia/rekomendacji	Termin wdrożenia	Istotność*
1	Należy wprowadzić do kolejnego zapytania ofertowego, dot. wyboru dostawcy paliw na potrzeby Urzędu Miejskiego w Jarosławiu, mechanizmy umożliwiające wykonawcom spełnianie warunków udziału w postępowaniu, w drodze wykazywania potencjału podmiotu trzeciego lub przy zachowaniu obecnie stosowanej praktyki zapytań ofertowych wybór wykonawców będący bezpośrednimi dostawcami paliw.	Niezwłocznie	●
2	Należy ciągle doskonalić rozwiązania w obszarze Systemu Zarządzania Bezpieczeństwa Informacji, poprzez ich dostosowywanie do powszechnie funkcjonujących norm i praktyk, w szczególności w obszarze zarządzania sprzętem i oprogramowaniem, stosowania środków kryptograficznych oraz zarządzania ryzykiem	Niezwłocznie	● ● ●
3	Należy na poziomie jednostki wdrożyć regulacje dedykowane czynnościom monitorowania komputerów pracowników, w zakresie wskazanym w treści sprawozdania.	Niezwłocznie	☠
4	Należy poinformować pracowników Urzędu Miejskiego w Jarosławiu o prowadzonym monitoringu, zgodnie z art. 222 §7 kodeksu pracy w sposób przyjęty w zakładzie pracy. Taką informację pracownik powinien otrzymać nie później niż dwa tygodnie przed uruchomieniem monitoringu lub w momencie rozpoczęcia pracy (dla nowych pracowników).	Niezwłocznie	☠
5	Należy doprecyzować zasady okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowania działań minimalizujących to ryzyko oraz dokonać oceny tego ryzyka. Procedura ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowania działań minimalizujących to ryzyko powinna wykorzystywać elementy metodologii PN-ISO/IEC 27005.	Niezwłocznie	● ● ●
6	Należy zapewnić szkolenie w obszarze zagrożeń terrorystycznych, zagrożeń bezpieczeństwa, skutków naruszeń bezpieczeństwa oraz odpowiedzialności prawnej pracowników.	IV kwartał 2024	● ●
7	Należy dokonać wdrożenia rozwiązań w obszarze właściwego zabezpieczenia sprzętu, zasad pracy na odległość oraz zasad zabezpieczeń dostępowych sprzętu komputerowego, takich jak nośniki USB i dyski zewnętrzne.	Niezwłocznie	● ● ●

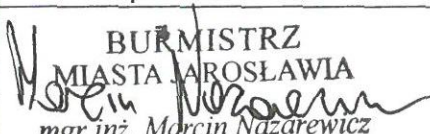
Lp.	Treść zalecenia/rekomendacji	Termin wdrożenia	Istotność*
8	Należy niezwłocznie opracować deklarację dostępności dla aplikacji eUrząd Jarosław, w zakresie określonym w treści dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 327 z 2.12.2016, str. 1) oraz dokonać jej implementacji do samej aplikacji mobilnej.	Niezwłocznie	●●

* - Istotność wydanego zalecenia: ● niskie, ●● średnie, ●●● wysokie, ☒ krytyczne.

Warszawa, 10 października 2024 r.

~~_____~~
~~_____~~
~~_____~~
 Audytor wewnętrzny
 CGiAP no. 1318 MF 1700/2015

Audytor wewnętrzny MF1700/2005

Zapoznałem się ze sprawozdaniem:
 BURMISTRZ MIASTA JAROSŁAWIA mgr inż. Marcin Nazarewicz
Burmistrz Miasta Jarosławia (data i podpis)

Pouczenie


1. W terminie 5 dni od dostarczenia niniejszego sprawozdania, Audytowanemu przysługuje prawo do wniesienia w drodze pisemnej, uwag, zastrzeżeń, w tym do terminu realizacji zaleceń.

Załącznik 2. Prace audytorskie nr 2

Sprawozdanie z audytu nr 2/2024

Ocena procesu zawierania umów cywilnoprawnych na
poziomie Urzędu Miasta Jarosławia



Jednostka:	Urząd Miasta Jarosławia
Data audytu:	5 września 2024 r.
Data sprawozdania:	27 stycznia 2025 r.
Audytorski:	 – Audytorski wewnętrzny

1. Ustalenia z audytu

Zgodnie z art. 734 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny¹⁰ przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie. Przedmiotem zlecenia jest zatem dokonanie określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie polegającej na składaniu (przyjmowaniu) oświadczeń woli zmierzających do wywołania określonych skutków prawnych. Czynności te powinny być indywidualnie oznaczone przez określenie jej rodzaju, przedmiotu, innych postanowień, zwłaszcza przedmiotowo istotnych, a także ewentualnie drugiej strony bądź adresata, albo też tylko przez wskazanie rodzaju takiej czynności.

Natomiast w myśl art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy¹¹ przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy (art. 22 § 1 k.p.).

W trakcie czynności audytowych zwrócono się z prośbą o wyjaśnienie:

Czy w 2023 roku z pracownikami Urzędu Miasta (zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę) zawierano również umowy cywilnoprawne (umowy zlecenia/umowy o dzieło)? Czy zakres obowiązków nie pokrywał się z zakresem przedmiotowym wynikającym z umowy cywilnoprawnej?

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie czynności audytowych wynika, że w 2023 roku nie zawierano umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami (oprócz umów cywilnoprawnych zawartych w związku z organizacją wyborów – zadania nie finansowane z budżetu Miasta).

Na podstawie wydruku z ewidencji księgowej (konto 404 wg podziałki klasyfikacji budżetowej § 4170), dokonano wyboru próby umów do szczegółowego badania. Analizą objęto 15 umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi, które skutkowały poniesieniem wydatku w 2023 roku, tj.

1. Umowa zlecenie Nr 1001/2022 oraz umowa nr 1000/2022 zawarte w dniu 27 grudnia 2022 r. z osobą fizyczną, której przedmiotem była „usługa polegająca na nakręcaniu zegara w soboty, niedziele i święta na wieży Ratusza”. Z tytułu wykonania przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie w wysokości 800,00 zł brutto miesięcznie. Z postanowień umowy wynika, że wynagrodzenie będzie płatne w terminie 14 dni od dnia otrzymania rachunku w formie przelewu. Umowa została zawarta na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. Zleceniobiorca wystawiał rachunek za zrealizowaną usługę za każdy miesiąc świadczenia usługi. Z ewidencji księgowej wynika, że koszt (memoriałowo) w księgach

¹⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 t.j.

¹¹ Dz.U. z 2023 r., poz.1465 ze zm.

rachunkowych Urzędu ewidencjonowano z miesięcznym opóźnieniem. Przykładowo koszty dotyczące miesiąca stycznia 2023 r. (rachunek nr 1 z dnia 31.01.2023 r. za świadczenie usługi w m-cu styczniu 2023 r. - wpływ do Urzędu Miasta Jarosławia 31.01.2023 r.) zaewidencjonowano w księgach w dniu 28.02.2023 r. na podstawie sporządzonej listy płac w dniu zapłaty za ww. usługę a nie w okresie gdy dana usługa została wykonana.

Przedłożono wyjaśnienie, z którego wynika, że:

„Przyczyną ewidencjonowania kosztów w późniejszym okresie sprawozdawczym jest to, że księgowana jest lista płac w miesiącu wypłaty, a nie rachunek do umowy zlecenia/o dzieło.”

Powyższe było niezgodne z przepisami zawartymi w ustawie o rachunkowości. Zgodnie z bilansową zasadą memoriału, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Oznacza to, że w świetle prawa bilansowego wynagrodzenie z tytułu umowy zlecenia i umowy o dzieło ujmuje się w księgach rachunkowych do kosztów okresu sprawozdawczego (miesiąca), którego dotyczy to wynagrodzenie, tj. za który jest należne, bez względu na termin jego wypłaty.

Obowiązek taki wynika również z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Zgodnie z ww. przepisami, w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego należy zapisać każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Również art. 40 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp) nakazuje ujmowanie w księgach rachunkowych wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność, dochodów i wydatków.

W umowie zapisano, że integralną część umowy stanowi harmonogram usług. Zwrócono się z prośbą o przedłożenie harmonogramu stanowiącego integralną część umowy (§ 1 umowy) .

W trakcie czynności audytowych nie przedłożono ww. harmonogramu .

Wyjaśniono jedynie, że „do każdego rachunku wystawianego cyklicznie co miesiąc za wykonanie usługi polegającej na nakręcaniu zegara wieży ratuszowej dołączona jest ewidencja czasu pracy”.

Postanowienia dotyczące obowiązku ewidencjonowania liczby godzin pracy zostały zawarte w § 4 niniejszej umowy natomiast harmonogram, o którym mowa w § 1 powinien stanowić integralną część umowy.

2. Umowa zlecenie nr 995/2022 zawarta w dniu 27 grudnia 2022 r. z osobą fizyczną, której przedmiotem było „wykonanie prac w przedmiocie:

- przygotowywania ankiet i opracowywanie raportów z ich wyników, w szczególności na potrzeby spotkań z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i innymi środowiskami, a także ewaluacji dużych przedsięwzięć, realizowanych w mieście, takich jak Budżet Obywatelski, Szczyt dla Jarosławia;

- ustalenie, w oparciu o wyniki ankiet oraz innych źródeł, potrzeb Miasta i mieszkańców, a następnie rekomendowanie na tej podstawie głównych kierunków rozwoju Miasta, a także konkretnych zadań do realizacji w roku 2023;
- opracowanie propozycji harmonogramu rocznego, głównych działań służących budowaniu dobrych relacji zleceniodawcy z mieszkańcami oraz harmonogramów dużych przedsięwzięć realizowanych w Mieście,
- przedstawianie propozycji inicjatyw i rozwiązań zwiększających efektywność pracy urzędu oraz wspierających budowanie dobrych relacji z otoczeniem, w szczególności z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi oraz mediami,
- wspieranie budowania wizerunku jednostki samorządu terytorialnego i polityki informacyjnej poprzez pomoc przy przygotowaniu prezentacji, wystąpień, spotkań a także tworzenie i redagowanie tekstów do publikacji w Kalejdoskopie Jarosławskim, w mediach społecznościowych oraz dla innych celów w zależności od istniejących potrzeb;
- przedstawianie propozycji wykorzystywania możliwości mieszkańców, organizacji pozarządowych oraz innych partnerów społecznych w działaniach na rzecz Miasta oraz do kreowania jego wizerunku,
- monitorowanie doniesień lokalnych mediów oraz formułowanie propozycji działań w reakcji na publikacje;
- monitorowanie realizacji ustaleń Szczytu dla Jarosławia i formułowanie propozycji dalszych działań w zależności od stwierdzonego stanu spraw;
- obserwowanie obrad sesji Rady Miasta oraz formułowanie propozycji działań usprawniających relacje Zleceniodawcy z Radą,
- analiza projektów dokumentów wskazanych przez Zleceniodawcę pod względem merytorycznym i językowym oraz proponowanie zmian;
- wspieranie działań zmierzających do podniesienia poziomu instytucjonalnego Miasta.

Ustalono okres wykonania przedmiotu umowy od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. Wynagrodzenie zleceniobiorcy za wykonaną pracę ustalono ryczałtowo na łączną kwotę brutto 48.000 zł. Z postanowień umowy wynika, że rozliczenie przedmiotu umowy następować będzie za okresy miesięczne rachunkiem częściowym wystawionym przez zleceniobiorcę w terminie do 10 dni po okresie obrachunkowym. Kwota miesięcznego wynagrodzenia wyniesie 4.000 zł brutto.

Za m-c styczeń przedłożono rachunek nr 1/2023 z dnia 6 lutego 2023 r. do umowy zlecenia (wpływ do Urzędu 6 lutego 2023 r.) oraz listę płac zaewidencjonowaną w księgach rachunkowych 28 lutego 2023 r. Zobowiązanie uregulowano 15.02.2023 r.

Zgodnie z umową zlecenia nr 995/2022 z 27 grudnia 2022 r. Zleceniobiorca zobowiązał się wykonać wyżej opisane prace. W trakcie czynności audytowych zwrócono się z prośbą o wyjaśnienie:

1. Czy w Urzędzie znajduje się dokumentacja sporządzona przez Zleceniobiorcę i szczegółowo wymieniona w § 1 przedmiotowej umowy m.in. ankiety, ewaluacje, harmonogramy inne opracowania? Jeśli tak, proszę o ich przesłanie. Czy Zleceniobiorca wywiązał się w całości z wykonania powierzonych mu zadań?

2. Czy w Urzędzie utworzono stanowisko pracy, obejmujące swoim zakresem czynności przewidziane w umowie zlecenia nr 995/2022? Jeśli tak, proszę o przedłożenie (przesłanie) zakresów czynności pracownika/pracowników zatrudnionego/zatrudnionych na ww. stanowisku /stanowiskach. Inspektor zatrudniona w Biurze Informacji i Promocji wyjaśniła: „(...) w latach 2023 – 2024 Biuro nie posiadało dokumentacji sporządzanej przez zleceniobiorcę wyżej wymienionej umowy, natomiast na prośbę Burmistrza Miasta Jarosławia, w ramach wykonywania bieżących obowiązków przez BBM oraz potrzeb, podejmowana była współpraca z Panem K. L. Opierała się głównie na kontakcie telefonicznym, udzielaniu informacji z zakresu pracy biura oraz urzędu, wsparcia w dotarciu do materiałów publikowanych m.in. w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Jarosławia oraz na oficjalnej stronie internetowej Miasta, czy kierowaniu do właściwych komórek w celu uzupełnienia wiedzy niezbędnej do realizacji powierzonych zadań przez zleceniodawcę. Pan K. L. jako wieloletni samorządowiec oraz ekspert w dziedzinie partycypacji społecznej służył radą w realizacji, monitorowaniu i analizowaniu przebiegu i wdrażaniu kolejnych edycji budżetu obywatelskiego oraz rekomendował rozwiązania. Pragnę przy tym zaznaczyć że rok 2023 był szczególny z uwagi na trudną sytuację finansową Miasta oraz konieczność wprowadzenia poważnych oszczędności, wśród których znajdowała się m.in. czasowa rezygnacja z ogłoszenia edycji JBO, przywróconej dopiero w bieżącym roku - obecnie trwa już etap głosowania (...). Drugi zakres współpracy obejmował organizację spotkań Burmistrza z mieszkańcami w siedmiu dzielnicach miasta. W 2023 r. odbyła się wiosenna edycja, podczas której mieszkańcy mieli okazję wypełnić ankietę opracowaną kilka lat wcześniej przez Pana K. L., aktualizowaną przez pracowników BBM (...). Podsumowując współpracę Biura z Panem K. L. podczas pełnienia przeze mnie funkcji dyrektora, która obejmowała okres od 24 marca 2023 r. do marca 2024 r., podejmowana była w miarę potrzeb na prośbę Burmistrza Miasta w zakresie przywołanym powyżej. (...) do biura jednak nie wpływały rozliczenia wykonania umowy nr 995/2022 oraz polecenia dotyczące ich weryfikacji.”

Ponadto p.o. Dyrektora Wydziału Funduszy i Inwestycji Miejskich wyjaśniła:

„współpraca naszego wydziału z Panem K. L. w latach 2023-2024, polegała na:

- konsultowaniu diagnozy będącej częścią Planu Rozwoju Lokalnego
- opiniowaniu diagnozy będącej załącznikiem do Strategii oraz dokumentu Strategii Rozwoju Miasta na lata 2021-2027,
- opiniowaniu końcowej wersji Raportu za 2022 r.”

Z informacji udzielonych przez pracowników pozostałych Wydziałów Urzędu wynika, że nie są w posiadaniu opracowań dokumentacji stworzonej i przekazanej przez pana K. L. a także nie prowadzili z ww. zleceniobiorcą współpracy we wskazanym okresie.

Z powyższego wynika, że w rzeczywistości zleceniobiorca zrealizował przedmiot umowy w marginalnej części. W trakcie czynności audytowych nie przedłożono żadnych dokumentów, które potwierdziłyby realizację przedmiotu umowy. Mimo to w okresie obowiązywania umowy Zleceniobiorca pobrał wynagrodzenie łącznie w wysokości 48.000 zł brutto.

Powyższe było działaniem niegospodarnym oraz niecelowym.

Z przedłożonego przykładowego rachunku nr 1/2023 wystawionego przez Zleceniobiorcę za m-c 01/2023 wynika, że wykonanie pracy przez Zleceniobiorcę potwierdzał Burmistrz Miasta Jarosławia. Ponadto z wyjaśnień pracowników Biura Informacji i Promocji wynika, że trzy punkty z przedmiotowej umowy „częściowo wpisywały się w zakres zadań BBM wynikający z regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Jarosławia oraz dokonywanych w nim zmian” tj.:

- Przygotowywanie ankiet i raportów i ich wyników, w szczególności na potrzeby spotkań z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i innymi środowiskami, a także ewaluacja dużych przedsięwzięć realizowanych w mieście, takich jak Budżet Obywatelski, Szczyt dla Jarosławia (zadanie to mieści się w zakresie zadań Biura Burmistrza Miasta),

- Wspieranie budowania wizerunku jednostki samorządu terytorialnego i polityki informacyjnej poprzez pomoc przy przygotowaniu prezentacji, wystąpień, spotkań, a także tworzenie i redagowanie tekstów do publikacji w Kalejdoskopie Jarosławskim, w mediach społecznościowych oraz dla innych celów w zależności od istniejących potrzeb (zadanie to mieści się w zakresie zadań Biura Burmistrza Miasta oraz zakresie zadań Rzecznika Burmistrza)

- Monitorowanie doniesień lokalnych mediów oraz formułowanie propozycji działań w reakcji na publikacje (zadanie to mieści się w zakresie zadań Rzecznika Burmistrza).

Niezasadnym jest zlecenie zadania zleceniodawcy zewnętrznemu gdy czynności te przypisane są pracownikom/pracownikowi Urzędu.

Brak zasadności zlecenia zadań, nieprzestrzeganie procedur kontroli merytorycznej - trybu dokonywania odbioru przedmiotu umowy, stworzyły warunki do niezgodnego z prawem zaciągania zobowiązań obciążających budżet Miasta Jarosławia.

Powyższe może świadczyć o niewłaściwym systemie kontroli wewnętrznej w zakresie zlecania zadań.

3. Umowa zlecenie nr 997/2022 zawarta w dniu 27 grudnia 2022 r. z osobą fizyczną, której przedmiotem było „świadczenie usług prawniczych w zakresie:

- opiniowania pod względem formalno-prawnym i redakcyjnym: projektów zarządzeń i decyzji Burmistrza Miasta, projektów uchwał kierowanych pod obrady Rady Miasta, projektów umów, porozumień, ugód i innych pisemnie wyrażanych stanowisk, których stroną jest Urząd Miasta lub Gmina Miejska,
- obsługi prawnej posiedzeń Rady Miasta,
- udzielania porad i wyjaśnień co do obowiązującego stanu prawnego i sporządzania opinii prawnych,
- udział w negocjowaniu warunków umów i porozumień zawieranych przez Gminę,
- wykonywanie zastępstwa prawnego Gminy i Urzędu przed: sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym, sądami administracyjnymi i Naczelnym Sądem Administracyjnym, organami postępowania administracyjnego,
- nadzoru nad egzekucją należności przypadających Gminie,
- prowadzenia rejestru opinii i wyjaśnień prawnych,
- prowadzenia repertorium spraw sądowych,
- prowadzenia spraw Gminy Miejskiej Jarosław jako spadkobiercy ustawowego.

Strony ustaliły termin realizacji zlecenia od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 roku. Ustalono wynagrodzenie zleceniobiorcy za wykonane pracę w łącznej kwocie brutto 42.000 zł płatną w okresach miesięcznych, to jest za miesiące styczeń-grudzień 2023 r. po 3.500,00 zł brutto. Rozliczenie przedmiotu umowy nastąpi na podstawie rachunku wystawionego przez zleceniobiorcę w terminie do 7 dni po okresie obrachunkowym.

Za m-c styczeń przedłożono rachunek nr 1 z 20 lutego 2023 r. do umowy zlecenia (wpływ do Urzędu 21 lutego 2023 r.) oraz listę płac zaewidencjonowaną w księgach rachunkowych 28.02.2023 r. Zobowiązanie uregulowano 27.02.2023 r.

4. Umowa zlecenie nr 23/2023 zawarta w dniu 25 stycznia 2023 r. z osobami fizycznymi, której przedmiotem była „realizacja zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2023 roku - wykonanie usługi zdrowotnej diagnostycznej zakresu uzależnienia od alkoholu, polegające na przeprowadzeniu badań psychiatryczno-psychologicznych i sporządzeniu wspólnych opinii przez biegłych sądowych na potrzeby Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Jarosławiu”.

Strony ustaliły termin realizacji zlecenia od dnia 25 stycznia 2023 r. do dnia 20 grudnia 2023 roku. Maksymalna kwota zobowiązania wynikające z realizacji przedmiotu umowy wyniosła brutto 10.800 zł i obejmowała sporządzenie maksymalnie 20 opinii. Koszt przeprowadzenia badania psychiatryczno-psychologicznego i sporządzenie jednej opinii ustalono w łącznej wysokości 540 zł brutto tj. po 270 zł dla lekarza psychiatry i psychologa. Rozliczenie przedmiotu umowy nastąpi na podstawie rachunku

wystawionego przez zleceniobiorców po wcześniejszym stwierdzeniu wykonania opinii w terminie 14 od przedłożenia rachunku.

Przedłożono rachunek nr 1 z 22 lutego 2023 r. do umowy zlecenia psychologa (wpływ do Urzędu 24 lutego 2023 r.) oraz listę płac zaewidencjonowaną w księgach rachunkowych 31.03.2023 r. Zobowiązanie uregulowano 06.03.2023 r.

4. Umowy zlecenie nr 314/2023, 312/2023, 311/2023, 313/2023 zawarte w dniu 3 lipca 2023 r. z osobami fizycznymi, których przedmiotem było „wykonanie prac w charakterze eksperta MEN w komisjach egzaminacyjnych powołanych zarządzeniem Burmistrza Miasta Jarosławia do przeprowadzenia postępowania egzaminacyjnego dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień nauczyciela mianowanego”. W umowie ustalono wysokość wynagrodzenia za pracę w jednej komisji oraz łączne wynagrodzenie w zależności od tego w ilu komisjach zleceniobiorca będzie brał udział. Wynagrodzenie będzie płatne w terminie 14 dni od złożenia rachunku przez zleceniodawcę.

Przedłożono rachunki wystawione przez Zleceniobiorców do umowy zlecenia (wpływ do Urzędu – m-c 07/2023 r.) oraz listę płac zaewidencjonowaną w księgach rachunkowych 31.07.2023 r. Zobowiązanie uregulowano 18.07.2023 r.

5. Umowy zlecenie nr 136/2023, 134/2023, 133/2023, 132/2023, 135/2023, 137/2023 zawarte w dniu 14 kwietnia 2023 r. z osobami fizycznymi, których przedmiotem było przeprowadzenie zajęć nauki pływania powierzonej grupie dzieci ze szkół podstawowych miasta Jarosławia zgodnie z przyjętym harmonogramem oraz wytycznymi Programu Powszechnej Nauki Pływania „Umiem Pływać” a także opiece nad powierzoną grupą dzieci. Termin wykonania zlecenia strony ustaliły od 14 kwietnia 2023 r. do 17 grudnia 2023 roku. Za wykonanie zlecenia przysługiwało wynagrodzenie w wysokości 80 zł brutto za godzinę zegarową prowadzonych zajęć. W każdej z umów została również określona liczba przeprowadzonych godzin zegarowych nauki pływania.

Ustalono, że wynagrodzenie będzie płatne w terminie 7 dni od złożenia rachunku przez zleceniobiorcę. Zgodnie z postanowieniami umowy wynagrodzenie płatne będzie w okresach miesięcznych po zakończeniu danego miesiąca. Przedłożono rachunki wystawione przez Zleceniobiorców do ww. umów zlecenia (wystawione w m-cu 06/2023 jeden rachunek za m-ce 04,05,06/2023) oraz listę płac zaewidencjonowaną w księgach rachunkowych 31.07.2023 r.

Zobowiązanie uregulowano 05.07.2023 r.

2. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych czynności w obszarze procesu zawierania umów cywilnoprawnych na poziomie Urzędu Miasta Jarosławia ustalono, że w jednostce nie funkcjonował adekwatny, efektywny i skuteczny system kontroli zarządczej w ww. obszarze.

Analiza dokumentacji wybranych do badania wykazała, że w 2023 roku występowały przypadki:

- nieprzestrzegania zasady memoriału, w księgach rachunkowych Urzędu ewidencjonowano koszty z miesięcznym opóźnieniem.

Powyższe było niezgodne z przepisami zawartymi w ustawie o rachunkowości. Zgodnie z bilansową zasadą memoriału, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Oznacza to, że w świetle prawa bilansowego wynagrodzenie z tytułu umowy zlecenia i umowy o dzieło ujmuje się w księgach rachunkowych do kosztów okresu sprawozdawczego (miesiąca), którego dotyczy to wynagrodzenie, tj. za który jest należne, bez względu na termin jego wypłaty. Obowiązek taki wynika również z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Zgodnie z ww. przepisami, w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego należy zapisać każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Również art. 40 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nakazuje ujmowanie w księgach rachunkowych wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność, dochodów i wydatków.

- niegospodarnego i niecelowego działania polegającego na wypłacie Zleceniobiorcy wynagrodzenia pomimo niezrealizowania przez niego przedmiotu umowy nr 997/2022 zawartej w dniu 27 grudnia 2022 r. Zleceniobiorca zrealizował przedmiot umowy w niewielkiej jego części. W trakcie czynności audytowych nie przedłożono żadnych dokumentów, które potwierdziłyby wykonanie umowy. Mimo to Zleceniobiorcy wypłacono wynagrodzenie w łącznej kwocie 48.000 zł brutto. Niezasadnym działaniem było również zlecenie zadania zleceniodawcy zewnętrznemu gdy czynności te przypisane są pracownikom/pracownikowi Urzędu.


3. Zalecenia

Lp.	Treść	Termin	Ryzyko*
1.	Należy przestrzegać zasady memoriału, zgodnie z art. 6 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości	Niezwłocznie	● ● średnie
2.	Należy zwiększyć nadzór nad zawieraniem umów cywilnoprawnych i realizacją ich przedmiotu aby nie dopuścić do działania niegospodarnego i niecelowego polegającego na: - wypłacie wynagrodzenia pomimo, że zleceniobiorca nie wywiązał się z realizacji przedmiotu umowy oraz - zleceniu zadań zlecniodawcy zewnętrznemu gdy czynności te przypisane są pracownikom Urzędu.	Niezwłocznie	● ● ● wysokie

* - Istotność wydanego zalecenia: ● niskie, ● ● średnie, ● ● ● wysokie, ☒ krytyczne.

Warszawa, 2 października 2024 r.


Audytor wewnętrzny

Zapoznałem się ze sprawozdaniem:
 BURMISTRZ MIASTA JAROSŁAWIA mgr inż. Marcin Nazarewicz
Burmistrz Miasta Jarosławia (data i podpis)

Pouczenie

1. *W terminie 14 dni od dostarczenia niniejszego sprawozdania, Audytowanemu przysługuje prawo do wniesienia w drodze pisemnej, uwag, zastrzeżeń, w tym do terminu realizacji zaleceń.*
2. *W odniesieniu do końcowych wyników audytu, Audytowany, w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania ustala sposób i termin realizacji zaleceń oraz wyznacza osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń, powiadamiając o tym na piśmie audytora wewnętrznego i Burmistrza Miasta Jarosławia.*
3. *W przypadku odmowy realizacji zaleceń Audytowany przedstawia, w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, pisemne stanowisko audytorowi wewnętrznemu oraz Burmistrzowi Miasta Jarosławia.*
4. *Burmistrz Miasta Jarosławia podejmuje decyzję dotyczącą realizacji zaleceń, informując o tym Audytowanego i audytora wewnętrznego.*

Aneks nr 1
do umowy z dnia 19.07.2024
o przygotowanie Raportu otwarcia kadencji 2024-2029

zawarty z chwilą złożenia ostatniego z podpisów elektronicznych stosownie do wskazania znacznika czasu ujawnionego w szczegółach dokumentu zawartego w postaci elektronicznej, pomiędzy:

Gminą Miejską Jarosław, Rynek 1, 37-500 Jarosław, NIP 7922031550


reprezentowaną przez:

Patrycję Lachnik – Zastępcę Burmistrza Miasta
przy kontrasygnacie Skarbnika – Katarzyny Czuba
zwaną dalej „Zleceńdawcą”

a

Aesco Group Spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (00-871) przy ul. Żelaznej 67/77, wpisaną do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie, XII Wydział Gospodarczy KRS pod numerem 0000395738, posiadającą NIP 5252515781

reprezentowaną przez:

 – Prezesa Zarządu
uprawnionego do samodzielnej reprezentacji Spółki
zwaną dalej „Wykonawcą”

Niniejszym na podstawie zapisów § 12 umowy, Strony zmieniają treść umowy z dnia 19 lipca 2024 roku poprzez wprowadzenie następujących zmian:

§ 1

§ 9 umowy otrzymuje następujące brzmienie:

1. Niniejsza Umowa obowiązuje od dnia zawarcia do 31 stycznia 2025 roku”.

§ 2

Pozostałe zapisy umowy pozostają bez zmian.

§ 3

Niniejszy aneks obowiązuje od dnia zawarcia.

Zamawiający

**Patrycja
Katarzyna
Lachnik**

Elektronicznie podpisany
przez Patrycja Katarzyna
Lachnik
Data: 2024.12.31
10:38:52 +01'00'

Katarzyna Czuba

Elektronicznie podpisany przez
Katarzyna Czuba
Data: 2024.12.31 10:38:22 +01'00'

PREZES ZARZĄDU



Wykonawca

**Podpisane
elektronicznie
w dniu
2024-12-31.**

