

Zbiorcza informacja o wynikach działalności kontrolnej RIO w 2011 r.

W 2011 r. kontrolami kompleksowymi objęto 21 gminnych jednostek samorządu terytorialnego. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono 635 nieprawidłowości, z czego 227 to uchybienia, natomiast 408 stanowiło istotne naruszenie prawa (dla porównania w 2010 r. stwierdzono 614 nieprawidłowości, w tym 271 uchybień oraz 343 istotnych naruszeń prawa). Podczas wymienionych kontroli ujawniono 49 przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych (w 2010 r.- 33 przypadki). W 2011 r. nie stwierdzono przypadków rażącego naruszenia prawa skutkującego zawiadomieniem organów ścigania (w 2010 r. stwierdzono jeden taki przypadek).

W 2011 r. skutki finansowe stwierdzonych nieprawidłowości określone zostały na łączną kwotę 389 696,10 zł. Dla porównania, w jednostkach kontrolowanych w roku poprzednim wyniosły one 227 832 zł, zatem sytuację w tym zakresie uznać należy za niekorzystną. Należy też mieć na uwadze, że w szeregu ustaleń kontrolnych nie sposób dokonać wymiaru finansowego. Dotyczy to w szczególności stwierdzanych nieprawidłowości związanych z gospodarowaniem mieniem czy z ewidencją księgową. Wiele błędów, szczególnie formalnych czy dokumentacyjnych, nie daje się skwantyfikować w zakresie rezultatów finansowych.

Wyniki kontroli realizacji dochodów podatkowych

Kontrole przeprowadzone przez RIO w 2011 roku objęły jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego, których dochody w analizowanym okresie wyniosły łącznie 524 020 tys. zł (w tym dochody z tytułu podatków od nieruchomości, środków transportowych oraz rolnego – 113 104 tys. zł).

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości skutkowały uszczupleniem wpływów do budżetów kontrolowanych jednostek z tytułu podatków i opłat o kwotę 75 060 zł. Większą część tej kwoty stanowiły nieprawidłowości związane z udzielaniem ulg i zwolnień w podatkach stanowiących dochód gminy, ilościowo zaś, największą grupę nieprawidłowości identyfikować należy z wymiarem i poborem podatku od nieruchomości.

Kontrole realizacji dochodów podatkowych wskazują, iż nadal największą grupę nieprawidłowości stanowią nieprawidłowości stwierdzane w trakcie badania podatku od nieruchomości. W szczególności, dotyczy to ustalania lub określania wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rad gmin oraz nieweryfikowania lub nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych. Również często stwierdzano nieegzekwowanie obowiązku składania informacji i deklaracji podatkowych, zarówno w podatku od nieruchomości jak i rolnym oraz od środków transportowych, a także niepodejmowanie przez organ podatkowy czynności mających na

celu dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz załatwienie sprawy. Niekorzystanie z uprawnień, którymi dysponuje organ podatkowy, wynikającymi wprost z art. 274a ustawy Ordynacja podatkowa, w konsekwencji przekładało się na dopuszczanie do wystąpienia sytuacji, w których podatnicy składali deklaracje podatkowe z opóźnieniem lub w ogóle ich nie składali. Znaczącą grupę nieprawidłowości w obszarze realizacji dochodów podatkowych, stanowią również nieprawidłowości związane z niewłaściwym podejmowaniem lub zaniechaniem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w zakresie zaległości z tytułu podatków i opłat.

Wyniki kontroli realizacji dochodów majątkowych

Podstawą dla planowania i egzekwowania dochodów z mienia powinna być rzetelna informacja o stanie posiadania jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym, nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania mienia stanowią często istotną przesłankę braku niezbędnej wiedzy o faktycznym stanie posiadania jednostki, co w konsekwencji skutkuje nie tylko niewłaściwie podjętymi decyzjami w zakresie bieżącego gospodarowania majątkiem gminy, ale też znacząco utrudnia optymalne nim gospodarowanie.

Gospodarowanie mieniem komunalnym i uzyskiwanie z niego dochodów odbywa się dość często z naruszeniem obowiązujących przepisów. Jednostki samorządu terytorialnego nadal mają wiele kłopotów z przestrzeganiem procedur związanych z ewidencją i inwentaryzacją majątku oraz zbywaniem bądź czasowym udostępnianiem nieruchomości. Przeprowadzone czynności kontrolne pozwalają stwierdzić, że główną przyczyną wystąpienia nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie było nierespektowanie obowiązujących przepisów prawa bądź ich błędna interpretacja. Ponadto należy podkreślić, że nadal dochodzi do nieprzestrzegania przez samorządy podstawowej zasady zachowania szczególnej staranności w gospodarowaniu mieniem, przejawiającego się m. in. zaniechaniem pobierania czynszu za korzystanie z mienia należącego do jednostki samorządowej, co wpływa na uszczuplenie dochodów budżetowych.

Wyniki kontroli działań gmin mających wpływ na wielkość przyznanych subwencji

Wielkość subwencji przyznawanych jednostkom samorządowym jest uzależniona od osiągniętych przez nie dochodów, a co za tym idzie, również czynników zmniejszających uzyskiwane dochody budżetowe. Do czynników mających bezpośredni wpływ na obniżenie poziomu uzyskiwanych dochodów należały: obniżenie górnych stawek podatkowych, udzielanie ulg i zwolnień podatkowych oraz wydawanie przez organ podatkowy decyzji, na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, w zakresie umarzania zaległości podatkowych, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności podatków.

Działania gmin, mające wpływ na wielkość przyznanych im subwencji, sprowadzały się w istocie do rzetelnego zebrania i przedstawienia danych niezbędnych do sformułowania wniosków o subwencję, a następnie sporządzenia ich zgodnie z przepisami. Nieprawidłowości w zakresie przedstawienia błędnych danych dotyczących naliczania subwencji, mogą skutkować podjęciem przez Ministra Finansów decyzji o zmniejszeniu kwoty przyznanej subwencji.

Badanie, w przedmiotowym zakresie, zostało przeprowadzone podczas 21 kontroli kompleksowych zrealizowanych w 2011 r. Zakres kontroli obejmował przede wszystkim sprawdzenie prawidłowości ustalenia skutków finansowych, wynikających z zastosowania przez organ podatkowy ulg i zwolnień podatkowych, umorzeń zaległości podatkowych oraz rozłożenia na raty i odroczeń terminu płatności podatków. W następnym etapie, kontrolowano rzetelność danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-PDP i Rb-27S, sporządzanych przez kontrolowane j.s.t. oraz badano rzetelność przedstawienia przez jednostki danych będących podstawą obliczenia i przyznawania kwoty rekompensującej dochody utracone z ww. tytułów.

Nieprawidłowości, w przedmiotowym zakresie, stwierdzono w 13 skontrolowanych jednostkach, podczas gdy w 2010 r. nieprawidłowości tego rodzaju zostały ujawnione w 11 jednostkach.

Podczas kontroli działań gmin, mających wpływ na wielkość przyznanych subwencji, ujawniono nieprawidłowości związane z błędnym sporządzaniem sprawozdań Rb-PDP. Suma stwierdzonych (podczas kontroli zrealizowanych w 2011 r.) błędnie wykazanych w tychże sprawozdaniach kwot wyniosła 682 133,17 zł, podczas gdy w roku 2010 była to kwota 379 860,27 zł. W konsekwencji, Minister Finansów wydał jedną decyzję o zmniejszeniu o 50 896,00 zł części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2011 r. i potrąceniu nienależnie otrzymanej kwoty w wysokości 33 936,00 zł. W roku poprzednim Minister wydał dwie decyzje o zmniejszeniu części wyrównawczej subwencji ogólnej i o potrąceniu nienależnie otrzymanych kwot w wysokości mniejszej o 2 500,00 zł.

Wyniki kontroli w zakresie wykorzystania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego

W 2011 r. zagadnienia dotyczące prawidłowości wykorzystania otrzymanych dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego zbadano w trakcie wszystkich zrealizowanych kontroli kompleksowych gospodarki finansowej gmin (8 gmin miejsko-wiejskich i 13 gmin wiejskich). Jednostki kontrolowane w roku 2011 otrzymały 93 157 063 zł dotacji. Z kwoty tej na zadania z zakresu administracji rządowej kontrolowane jednostki uzyskały 46 970 336 zł, na zadania własne 22 115 459 zł, na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej 202 226 zł oraz na zadania zawarte na podstawie porozumień z

innymi jednostkami samorządu terytorialnego 3 571 619 zł. Dotacje z funduszy celowych dla kontrolowanych jednostek wyniosły 1 638 031 zł, natomiast na zadania realizowane w ramach programów finansowanych z udziałem środków zagranicznych i europejskich 18 659 392 zł. Jak wynika z powyższego, najwięcej środków w formie dotacji, bo aż 50% dotacji ogółem, gminy otrzymywały na realizację zadań zleconych.

Przedmiotem prowadzonych kontroli były m.in. działania jednostek dotyczące prawidłowości sporządzania wniosków o przyznanie dotacji, ujmowania otrzymanych dotacji w planie finansowym, prawidłowość wydatkowania środków oraz rozliczania dotacji.

Nadal obszarem działalności gmin, w którym stwierdzane są nieprawidłowości, jest zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego. Przeprowadzone kontrole potwierdziły występowanie nieprawidłowości w tym zakresie, pomimo, iż gminy wykonują to zadanie już od kilku lat. Błędy oraz naruszenia przepisów ustawy miały miejsce na każdym etapie realizacji tego zadania, począwszy od przyjmowania wniosków obarczonych wadami, poprzez nieprawidłowe ustalenie i wypłatę kwoty, która do zwrotu przypadła.

Wyniki kontroli realizacji wydatków bieżących

Prawidłowość dokonywania wydatków bieżących zbadano w trakcie kontroli kompleksowych przeprowadzonych w 21 jednostkach samorządu terytorialnego.

W 2011 r. wydatki bieżące kontrolowanych jednostek wyniosły 440 300 tys. zł, z czego wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły kwotę 215 295 tys. zł. Kontrole obejmowały swoim zakresem m.in. zagadnienia związane z prawidłowością naliczania i wypłacania pracownikom wynagrodzeń i nagród, ustalaniem i wypłacaniem diet radnym, finansowaniem dostaw usług i bieżących remontów, rozliczaniem kosztów podróży służbowych oraz udzielaniem dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Badaniem objęto również zagadnienia dotyczące przestrzegania zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków.

W zakresie realizacji wydatków, na szczególną uwagę zasługują nieprawidłowości związane z wypłacaniem wynagrodzeń i nagród pracownikom. Niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracownikom stwierdzono we wszystkich kontrolowanych jednostkach. Polegały one głównie na wypłacaniu w nieprawidłowych wysokościach poszczególnych składników wynagrodzeń pracowniczych. Ich skutki finansowe wyniosły łącznie 20 653,08 zł, z czego zawyżono pracownikom wynagrodzenia o kwotę 18 274,82 zł oraz zaniżono o 2 378,26 zł.

Wyniki kontroli realizacji zadań inwestycyjnych

Prawidłowość dokonywania wydatków majątkowych zbadano w trakcie 21 kontroli kompleksowych przeprowadzonych w j.s.t. w 2011 roku. Wydatki ogółem tych jednostek

wynosiły 557 563 tys. zł, z czego wydatki majątkowe kształtowały się na poziomie 117 263 tys. zł, w tym inwestycyjne 100 872 tys. zł. W trakcie przeprowadzonych kontroli kompleksowych badaniem objęto łącznie 56 zadań inwestycyjnych, których całkowita wartość do końca 2010 r. wynosiła 40 874 tys. zł. Skontrolowane zadania inwestycyjne, w większości, dotyczyły robót związanych z budową lub przebudową infrastruktury drogowej, wodociągowej, budową obiektów sportowych, zagospodarowaniem terenu oraz zakupów inwestycyjnych.

Kompleksowy charakter kontroli realizacji zadań inwestycyjnych obejmuje szeroki zakres regulacji prawnych związanych z prowadzonymi przez j.s.t. inwestycjami. W szczególności, kontrola obejmuje swoim zakresem kwestie dotyczące prawidłowości planowania zadań inwestycyjnych, źródeł ich finansowania, ewidencjonowania poniesionych kosztów związanych z prowadzonymi zadaniami inwestycyjnymi, a także prawidłowość realizacji zadań inwestora oraz wykonawcy, do których można zaliczyć ocenę wykonania analizy celowości i racjonalności zadania inwestycyjnego, prawidłowość tworzenia oraz wykonywania umów na realizację zadań inwestycyjnych oraz prawidłowość prowadzenia dokumentacji i ewidencji księgowej.

Analiza wyników kontroli realizacji zadań inwestycyjnych wskazuje na występowanie problemów zarówno na etapie ich przygotowania jak i rozliczania. Ten pierwszy wiąże się z koniecznością przestrzegania przepisów ustawy **Prawo zamówień publicznych**. W strukturze ujawnionych nieprawidłowości w tym zakresie zwraca uwagę niewłaściwe ustalanie wartości zamówienia, a także niezamieszczanie wszystkich niezbędnych informacji w dokumentacji z postępowania przetargowego. Z kolei, na etapie rozliczania inwestycji, znaczną część nieprawidłowości stanowiły kwestie prawidłowego ewidencjonowania kosztów oraz nieprzenoszenie na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji. Zdarzały się także liczne przypadki nieterminowego rozliczania wadium i gwarancji należytego wykonania umowy. Ponadto, kontrole ujawniały szereg nieprawidłowości o charakterze formalnym, związanym z prowadzeniem w sposób prawidłowy dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a także naruszeń jednocześnie wypełniających znamiona czynów określonych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W trakcie kontroli realizacji zadań inwestycyjnych stwierdzano liczne przypadki naruszeń przepisów ustawy o rachunkowości, polegających m. in. na nieprawidłowym ewidencjonowaniu zdarzeń gospodarczych na koncie 080 w taki sposób, że zawyżano, zaniżano bądź też w ogóle nie ewidencjonowano kosztów inwestycyjnych, tworzeniu dowodów OT, które zawierały błędy dot. kosztów inwestycyjnych oraz nieterminowym, niebieżącym ujmowaniu w ewidencji wytworzonych środków trwałych.

Istotną kwestią, mającą wpływ na prawidłowość realizacji zadań inwestycyjnych, był sposób sprawowania nad nimi kontroli oraz nierzadko skomplikowany stan prawny, a także złożoność niektórych zadań inwestycyjnych.

Wyniki kontroli w zakresie zaciągania zobowiązań

Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego było zagadnieniem, którego kontrola w 2011 r. skutkowałą przygotowaniem do rzecznika dyscypliny finansów publicznych największej liczby zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Czyny wypełniające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych związane z zaciąganiem zobowiązań i ich regulowaniem stwierdzono w toku co czwartej przeprowadzonej kontroli. Analiza tych danych, na tle lat poprzednich, wskazuje, że stopniowo maleje liczba nieprawidłowości związanych z dokonywaniem wydatków, zaś relatywnie rośnie liczba nieprawidłowości związanych z zaciąganiem zobowiązań. Wydaje się, że przyczyn tego zjawiska upatrywać należy w poprawie stanu kontroli wewnętrznej i właściwych procedurach w zakresie obiegu dokumentów finansowych w zakresie wydatków, podczas gdy wciąż niedostatecznie przestrzegane są regulacje w zakresie legalnego zaciągania zobowiązań.

Łączna kwota nieterminowo regulowanych zobowiązań wobec kontrahentów, ustalona w trakcie kontroli, wyniosła 4 468 978,24 zł. Powyższe uznać należy za zjawisko negatywne. Tylko w jednej jednostce stwierdzono zapłatę karnych odsetek na skutek nieterminowego regulowania zobowiązań w kwocie 37,03 zł.