

## **Raport Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu za 2012 r.**

### **Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego.**

*Raport z realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego za 2012 r. został opracowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu już po raz ósmy. Przedkładamy Państwu, w formie elektronicznej, opracowanie prezentujące procesy oraz problemy związane z wykonaniem budżetów j.s.t, dostrzegane przez pryzmat organu nadzoru i kontroli a także jego ustalenia w tym zakresie.*

*Raport przedstawia opisywaną tematykę zbiorczo i w odniesieniu do poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Dokonano w nim ujęcia liczbowego opisywanych zjawisk i porównania uzyskanych danych do wyników krajowych, we wszystkich segmentach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego województwa opolskiego. Zachęcamy więc do zapoznania się z pełną treścią naszej publikacji.*

*Synteza Raportu, którą Państwo otrzymują w formie pisemnej, zawiera najważniejsze jego elementy opisane w sposób skrótowy, wnioski i relacje w odniesieniu do roku ubiegłego i wyników osiągniętych przez wszystkie j.s.t. w kraju, a także informację o wynikach działalności nadzorczej i kontrolnej prowadzonej przez Izbę w 2012 roku.*

*Zgodnie z zasadą jawności finansów publicznych Raport, podobnie jak inne analizy Izby, opublikowano na stronie internetowej [www.rio.opole.pl](http://www.rio.opole.pl). Na stronie tej znajdują Państwo również opracowania, które powstały w związku z jubileuszem 20-lecia działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, obchodzonym w 2013 r.*

## **SYNTEZA**

Dokonując oceny wykonania budżetu przez jednostkę samorządu terytorialnego należy uwzględnić wielkości jego podstawowych parametrów jak: dochody, wydatki, przychody i rozchody, osiągnięty wynik oraz legalność gospodarowania środkami publicznymi. Oceny tej dokonały właściwe organy j.s.t. województwa opolskiego, podejmując decyzję w sprawie absolutorium za 2012 r. dla organów wykonawczych oraz Regionalna Izba Obrachunkowa w opiniach składów orzekających, uchwałach Kolegium oraz ustaleniach kontrolnych.

Wykonanie budżetu za 2012 r. przez jednostki samorządu terytorialnego naszego województwa, w świetle wyników działalności opiniodawczej i uchwałodawczej RIO, należy uznać za poprawne. Uchwały w sprawie udzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok podjęły 84 nadzorowane jednostki (95,5% jednostek), a uchwałę o nieudzieleniu

zarządowi absolutorium podjęto w jednym powiecie. Ponadto w 3 j.s.t. i jednym związku międzygminnym organy stanowiące nie podjęły uchwały w sprawie absolutorium.

Szczegółowa analiza parametrów ekonomicznych gospodarki finansowej samorządu terytorialnego naszego województwa prowadzi do wniosku, iż w roku 2012 nasiliły się niekorzystne relacje w odniesieniu do średnich krajowych, co może świadczyć o większym wpływie dekonjunktury gospodarczej na finanse samorządu terytorialnego naszego województwa niż w kraju, ale też może to być skutek działań dostosowawczych naszych samorządów do nowych warunków osiągania zdolności kredytowej.

I. Z prowadzonej przez Izbę **działalności analitycznej** w obszarze realizacji budżetów samorządu terytorialnego województwa opolskiego w 2012 r. wynikają poniższe ustalenia.

Łączne **dochody** wszystkich j.s.t. województwa opolskiego w 2012 r. wprawdzie wzrosły nominalnie o 1,7%, ale realnie zmalały o 2,0%. Zbiorczy wynik j.s.t. naszego województwa był gorszy od średnich wyników dla kraju, bowiem łączne dochody j.s.t. w kraju wzrosły nominalnie o 3,6%, a realnie zmalały o 0,1%. Wpływ na ogólny poziom dochodów miał z pewnością fakt, że podobnie jak w roku ubiegłym, wystąpił znaczny spadek dochodów województwa samorządowego - nominalny o 9,4% i realny o 12,6%.

Jednostki samorządu terytorialnego planowały dochody budżetowe zbyt optymistycznie, gdyż we wszystkich grupach j.s.t. ich wykonanie było mniejsze od planu.

Dotacje celowe dla j.s.t. województwa opolskiego zmalały o 7,0%, podczas gdy w kraju wzrosły o 1,1%. Spadek dotacji celowych w województwie opolskim wynikał głównie ze zmniejszenia kwot dotacji na zadania finansowane z udziałem środków europejskich i zagranicznych oraz na zadania własne. Dochody własne j.s.t. wzrosły o 4,3% i ukształtowały się na poziomie wyższym o 0,3 punktu procentowego od średniej w kraju. W analizowanym okresie nastąpił wzrost o 4,3% dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz spadek o 2,9% udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych. Subwencja ogólna dla j.s.t. województwa opolskiego, w stosunku do wielkości z roku ubiegłego, wzrosła o 4,7% (w kraju o 4,8%) i stanowiła 31,7% ich łącznych dochodów (w kraju 28,6% ogółu dochodów j.s.t.).

W **strukturze dochodów** ogółem j.s.t. województwa opolskiego przeważały wpływy pochodzące z budżetu państwa, co może być przyczyną ograniczenia samodzielności jednostek. Łączny udział dotacji i subwencji ogólnej w strukturze dochodów j.s.t. w 2012 r. wyniósł 56,9% (w kraju 50,9%), a dochodów własnych 43,1% (w kraju 49,1%). Niekorzystna struktura dochodów w naszym województwie pogłębiła się w odniesieniu do roku 2011, gdzie dochody własne były niższe niż średnie w kraju o 3,9 pkt procentowego. W strukturze dochodów ogółem, łączne wpływy z udziałów w podatkach dochodowych stanowiły w j.s.t. województwa opolskiego 18,1%, a w kraju - 21,2%. To źródło dochodów własnych jest najbardziej podatne na wahania koniunktury gospodarczej kraju i zarazem ściśle powiązane

z gospodarką oraz polityką fiskalną państwa. Spośród wszystkich typów j.s.t. najbardziej niekorzystnie ukształtowała się struktura dochodów województwa samorządowego, z uwagi na niższy od krajowego o 15,1 punktu procentowego udział dochodów własnych.

W 2012 r. **dochody j.s.t. województwa opolskiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca** wyniosły 4 189 zł i chociaż wzrosły o 135 zł, to nadal były mniejsze (o 415 zł) od krajowych. Różnica między dochodami j.s.t. województwa opolskiego a j.s.t. w kraju nieznacznie zmalała w stosunku do roku 2011, w którym wynosiła 431 zł. Gminy i powiaty uzyskały wyniki niższe od średnich dla kraju, odpowiednio o 197 zł i 53 zł, natomiast większe dochody na jednego mieszkańca niż średnia krajowa uzyskały miasto na prawach powiatu (o 254 zł) oraz województwo samorządowe (o 15 zł).

W 2012 r. w żadnej z jednostek samorządu terytorialnego naszego województwa nie wykonano planu **wydatków**, które ogółem zmalały nominalnie o 3,5%, a realnie o 6,9%. W skali kraju wydatki ogółem j.s.t. również zmalały, nominalnie o 0,6% (realnie o 4,3%). W województwie opolskim spadek wydatków nastąpił we wszystkich grupach j.s.t., przy czym, największy (o 14,9%) odnotowano w województwie samorządowym.

Na zwiększenie o 3,7% kwoty wydatków bieżących miał wpływ m.in. wzrost wydatków na obsługę długu o 22,5% i wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi o 4,4%.

Podobnie jak w roku poprzednim, analiza struktury wydatków wskazuje na wysoki udział **wydatków bieżących** (84,5%), których znaczna część należy do tzw. „wydatków sztywnych”, związanych z realizacją zadań ustawowych. W strukturze działowej wydatków bieżących w 2012 roku nadal największe znaczenie miały wydatki na oświatę (42,3%) oraz wydatki na pomoc społeczną (17,6%). W kraju, wydatki bieżące również dominowały, stanowiąc 80,3% w strukturze wydatków.

Należy zauważyć, że w omawianym okresie **wydatki majątkowe** naszych samorządów zmalały ogółem o 30,1%, podczas gdy ich kwota w kraju zmniejszyła się o 16,1%. Na tę niekorzystną sytuację rzutowało zmniejszenie wydatków majątkowych we wszystkich szczeblach j.s.t. w województwie, przy czym największy spadek (o 47,4%) wystąpił w powiatach. To zjawisko znalazło odzwierciedlenie w strukturze wydatków ogółem, gdzie ich udział wyniósł 15,5% i był mniejszy niż w roku ubiegłym o 5,8 punktu procentowego.

Jednostki samorządu terytorialnego realizowały wydatki majątkowe niemal w każdym z działów klasyfikacji budżetowej. Najwięcej wydatków majątkowych poniesiono na inwestycje w zakresie transportu i łączności (głównie na budowę i modernizację dróg). Wydatki majątkowe tego rodzaju dominowały w powiatach i województwie samorządowym. W gminach przeważały wydatki majątkowe przeznaczone na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Następnymi, pod względem wielkości udziału, kierunkami wydatków majątkowych była gospodarka komunalna i ochrona środowiska oraz rolnictwo.

**Wydatki** wszystkich j.s.t. województwa opolskiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2012 r. zmalały o 82 zł i wynosiły 4 152 zł, co oznacza, że były niższe o 531 zł od średniej krajowej (w roku 2011 była to kwota 520 zł). Tylko w mieście na prawach powiatu wydatki *per capita* ukształtowały się na poziomie wyższym, niż średnie dla kraju w jednostkach tego typu. Wydatki majątkowe *per capita* również były niższe niż w kraju (o 282 zł), i we wszystkich typach jednostek nie przekroczyły średniego wskaźnika dla kraju.

**Wydatki** j.s.t. województwa opolskiego pokrywane ze środków europejskich i zagranicznych obniżyły się w stosunku do roku poprzedniego o 37,3% i stanowiły 8,4% wydatków ogółem j.s.t. województwa opolskiego (w 2011 r. 13,6%). Udział wydatków ze środków europejskich i zagranicznych w wydatkach j.s.t. województwa opolskiego odbiegał *in minus* od poziomu krajowego, który wyniósł 11,9%.

Najwięcej środków na realizację zadań w ramach programów i projektów wykonywanych z udziałem środków europejskich i zagranicznych wydatkowały gminy (43,2%) oraz województwo samorządowe (40,6%), a głównym kierunkiem wydatkowania był transport i łączność.

Oceniając ogólny **wynik finansowy** j.s.t. województwa opolskiego należy stwierdzić, że był on korzystny, gdyż rok budżetowy 2012 zamknięty został ogólną **nadwyżką** w wysokości 37 066 tys. zł, podczas gdy w roku 2011 osiągnięto deficyt w kwocie 185 289 tys. zł. W 2012 r. liczba jednostek z deficytem obniżyła się o 20 i wyniosła 32. Tę pozytywną sytuację wiązać należy z podjętymi przez j.s.t. działaniami zmierzającymi do spełnienia nowych wymogów z zakresu indywidualnego wskaźnika zadłużenia, jaki obowiązywać będzie od 2014 r., jak również zasady, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Wynik finansowy wszystkich j.s.t. w kraju za 2012 r. zamknął się deficytem w wysokości 3 045 780 tys. zł, który w stosunku do roku ubiegłego uległ zmniejszeniu o 70,4%. Budżety nadwyżkowe wypracowały 1 542 j.s.t. (54,9% wszystkich j.s.t. w kraju), a deficytowe 1 267 j.s.t.

**Źródłami pokrycia deficytu** budżetowego były w głównej mierze kredyty i pożyczki, które stanowiły 47,7% ogółu przychodów oraz wolne środki stanowiące 38,8% przychodów.

W skali kraju dominującą pozycję stanowiły również kredyty i pożyczki, które w strukturze przychodów stanowiły 41,8%.

**Zadłużenie** j.s.t. województwa opolskiego w 2012 r. wyniosło 1 333 289 tys. zł i nieznacznie (o 0,8%) obniżyło się w stosunku do roku poprzedniego, podczas gdy łączne zadłużenie j.s.t. w kraju wzrosło o 3,2%. Zadłużenie j.s.t. województwa opolskiego na tle zadłużenia krajowego ukształtowało się korzystnie. W strukturze zadłużenia j.s.t. województwa opolskiego udział jednostek posiadających niskie zadłużenie mieszczące się w przedziale

od 0 do 20% wyniósł 38,5%, a w kraju 28,2%, natomiast udział jednostek posiadających zadłużenie przekraczające 50% wyniósł odpowiednio 9,6% i 13,3%.

Podobnie jak w roku poprzednim, zadłużenie samorządu opolskiego w 2012 r. nie wpłynęło w istotny sposób na poziom zadłużenia samorządu terytorialnego w kraju, bowiem zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji stanowiły około 2% zobowiązań wszystkich j.s.t. w kraju.

W strukturze zadłużenia wszystkich j.s.t. województwa opolskiego dominujący udział miało zadłużenie gmin, które stanowiło 55,1% ogółu. W kraju udział tej grupy j.s.t. też był największy i wyniósł 38,6% ogólnego zadłużenia.

Na koniec 2012 r. dwie jednostki samorządu terytorialnego przekroczyły ustawowy limit zadłużania się (w kraju 30 j.s.t.). Główną przyczyną przekroczenia ustawowego 60% wskaźnika długu, w gminie i województwie samorządowym było niewykonanie zaplanowanych dochodów, w tym ze środków europejskich.

Pogłębiona analiza skumulowanego wskaźnika zadłużenia o zadłużenie pozostałych jednostek sektora finansów publicznych (SPZOZ-y, instytucje kultury i samorządowe osoby prawne) wskazuje, że miałyby on wpływ na skumulowane zadłużenie 6 powiatów i województwa samorządowego. Wskaźnik zadłużenia w tych jednostkach wzrósłby od 2,0% do 17,4%.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia wynikający z art. 243 ufp ma z założenia służyć dostosowaniu poziomu spłat zobowiązań do zasobności budżetu j.s.t i zapobiegać ich nadmiernemu zadłużaniu się. Wprowadzenie w życie tych rozwiązań zwiększyło zależność pomiędzy możliwościami finansowymi j.s.t. a wielkością spłat ich zobowiązań i poziomem zadłużenia. Potencjał finansowy j.s.t. ustalany jest na podstawie danych z trzech lat poprzedzających kolejny rok budżetowy. Analiza indywidualnego wskaźnika zadłużenia w 2014 r. dokonana po raz pierwszy w raporcie na podstawie przedłożonych elektronicznych wersji projektów uchwał WPF na 2013 r. wykazała, że w jednej gminie województwa opolskiego nie był on spełniony. Powyższe oznaczało brak możliwości uchwalenia budżetu w zakładanym kształcie. Ponadto w 28 j.s.t. województwa opolskiego wielkość różnicy pomiędzy lewą i prawą stroną wzoru wskaźnika z art. 243 ufp była na poziomie minimalnym tj. mniejszym od 0,5 punktu procentowego. W jednostkach, w których wielkość różnicy pomiędzy lewą i prawą stroną wzoru omawianego wskaźnika była minimalna, istnieją ograniczenia w możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań oraz konieczność działań w celu niepogarszania łącznego maksymalnego limitu spłaty. Jedynie w 9 j.s.t. województwa opolskiego różnica między lewą i prawą stroną wzoru wskaźnika przekroczyła poziom 5 punktów procentowych.

Z danych przedstawionych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych na Konferencji „Przyszłość finansów samorządów – dylematy i wyzwania”, która odbyła się

20 czerwca 2013 r. wynika, że w 2014 roku, w skali kraju 138 jednostek samorządu terytorialnego może mieć problemy ze spełnieniem relacji wynikającej ze wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ufp. Powyższą analizę opracowano w oparciu o dane z WPF podjętych przez j.s.t. i przekazanych do RIO do 5 maja 2013 r.

Na koniec 2012 roku jedna jednostka samorządu terytorialnego województwa opolskiego nie spełniła relacji, o której mowa w art. 242 ufp tzn., że wydatki bieżące przekroczyły dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową i wolne środki. W skali kraju takich jednostek było 23 (dotyczyło to wyłącznie gmin).

**II. Z punktu widzenia działalności nadzorczej RIO,** prowadzenie w roku 2012 gospodarki finansowej przez j.s.t. województwa opolskiego i ich związki należy ocenić pozytywnie, ze względu na stosunkowo wysoki wskaźnik (99,4%) uchwał, w których organ nadzoru nie dopatrył się naruszenia prawa, a który w porównaniu z rokiem poprzednim (98,8%) uległ nieznaczącej poprawie. Wskaźnik 0,6% uchwał podjętych z naruszeniem prawa, w sytuacji ciągle zmieniających się przepisów prawa i ich nienajlepszej jakości, można uznać za znikomy.

Jako pozytywne zjawisko odnotować należy zwiększenie się liczby jednostek, w których organ nadzoru nie dopatrył się naruszenia prawa z 52 w roku ubiegłym do 68 w roku 2012.

W dwóch istotnych dla gospodarki finansowej j.s.t. kategoriach uchwał, tj. budżetowych i podatkowych, łączny wskaźnik tego rodzaju aktów zgodnych z ustawowymi przepisami w 2012 r. wyniósł 99,7% i uległ nieznacznemu wzrostowi w porównaniu do ubiegłorocznego wynoszącego 99,3%.

Kolegium badając w 2012 r. uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji, orzekło nieważność (w całości lub w części) 8 uchwał (4,1%), natomiast w roku ubiegłym zakwestionowano 15 uchwał (13,8%). Mimo, że wskaźnik naruszenia prawa uległ obniżeniu, to należy stwierdzić, że uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji stanowią najłagodniejszy segment stanowienia prawa samorządu opolskiego. Popelnione przez organy j.s.t. nieprawidłowości, w głównej mierze, wynikały z wykroczenia poza ramy kompetencji określonych przez ustawodawcę oraz z nieuprawnionego dopuszczenia się modyfikacji przepisów ustawowych, co przypuszczalnie wynikało z braku świadomości istoty prawa miejscowego. Należy zwrócić uwagę na dość powszechne problemy związane z dotacjami udzielanymi na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, wynikającymi głównie z nieprecyzyjnych przepisów, a także tendencji organów j.s.t. do wprowadzenia nadregulacji w aktach wewnętrznych.

W 2012 r. Kolegium zakwestionowało 2 uchwały w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego, a wskaźnik stwierdzonych naruszeń prawa w uchwałach tego rodzaju wyniósł 0,4% (w 2011 r. - 0,9%).

W analizowanym okresie wpłynęło do Izby 89 uchwał w sprawie uchwalenia WPF, spośród których Kolegium orzekło nieważność w części uchwały jednej jednostki. Ponadto, Kolegium zbadało 637 uchwał zmieniających WPF na 2012 r. i lata następne, stwierdzając nieprawidłowości w 4 z nich (wobec 1 uchwały orzeczono nieważność w całości, a w stosunku do 3 nieważność w części). Oceniając wykonanie przez j.s.t. zadania w zakresie działalności uchwałodawczej, tj. podejmowanie uchwał w sprawie WPF i jej zmian należy stwierdzić, że j.s.t. dobrze poradziły sobie z jego realizacją.

Dokonując oceny wykonania budżetów samorządowych w roku 2012, przez pryzmat wydanych przez składy orzekające opinii o sprawozdaniach rocznych, stwierdzić należy, że wskaźnik opinii pozytywnych ukształtował się na poziomie roku ubiegłego i wyniósł 93,3%. Analizując dane zawarte w sprawozdaniu jednego z powiatów, skład orzekający stwierdził nieprawidłowości i naruszenia obowiązujących przepisów, co skutkowało wydaniem opinii negatywnej.

Zakładając stosowanie jednolitych kryteriów badania sprawozdań z wykonania budżetów przez Izby, stwierdzić też należy, że samorzady naszego województwa w miarę poprawnie realizowały budżety i poprawnie to dokumentowały. W porównaniu do ubiegłego roku, wzrosła liczba opinii o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium z uwagami i zastrzeżeniami (w 2011 r. - 1 opinia z uwagami, w 2012 r. – 4) a także wydano jedną opinię negatywną.

**III. Kontrola** gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2012 r. wykazała szereg nieprawidłowości o różnym ciężarze gatunkowym. Przy porównywaniu danych liczbowych i skutków stwierdzonych nieprawidłowości należy uwzględnić fakt, iż w stosunku do roku poprzedniego, kontrolami kompleksowymi objęto o 1 jednostkę mniej. Niemniej, na podstawie wyników kontroli można sformułować wniosek, że w badanym przez inspektorów okresie t.j. I połowie roku 2012 i roku 2011 nastąpiła wyraźna poprawa w zakresie zgodności z prawem prowadzenia gospodarki finansowej w j.s.t. naszego województwa. Świadczyć o tym może nie tylko zmniejszenie o 36% ujawnionych nieprawidłowości, ale także spadek prawie o połowę stwierdzonych istotnych naruszeń prawa i o wiele mniejsza ilość ujawnionych naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Prawidłowe i legalne gromadzenie oraz wydatkowanie środków publicznych jest wyznacznikiem kondycji danej jednostki samorządu, sprawności w działaniu jej organów oraz realizacji potrzeb wspólnoty samorządowej. Dlatego też, istotnym elementem kontroli przeprowadzanej przez RIO, oprócz oceny działań samorządu w sferze gospodarki finansowej pod względem zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie odnoszące się do skutków finansowych popełnionych i ujawnionych nieprawidłowości.

W 2012 r. **skutki finansowe** stwierdzonych nieprawidłowości były stosunkowo niewielkie i określone zostały na łączną kwotę **137 143,59 zł**. Dla porównania, w jednostkach kontrolowanych w roku poprzednim były one prawie trzykrotnie wyższe i zamknęły się kwotą 389 696,10 zł. Podkreślić należy, 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 nieprawidłowości, szczególnie formalnych czy dokumentacyjnych, nie daje się zwymiarować w zakresie rezultatów finansowych.

W wyniku kontroli zagadnień dotyczących **zaciągania zobowiązań** stwierdzono, że w wielu jednostkach nieterminowo regulowano zobowiązania. Łączna kwota nieterminowo regulowanych zobowiązań wobec kontrahentów, ustalona w trakcie kontroli, wyniosła 3 615 420,62 zł. Powyższe uznać należy za zjawisko negatywne, a jednocześnie potwierdzające narastanie trudności finansowych jednostek samorządu terytorialnego. W dwóch jednostkach stwierdzono zapłatę karnych odsetek na skutek nieterminowego regulowania zobowiązań w kwocie 15 047,84 zł.

Drugą istotną grupą nieprawidłowości związanych z zaciąganiem zobowiązań było przekraczanie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań, którą to nieprawidłowość stwierdzono w 6 jednostkach. Wprawdzie, nieprawidłowość ta nie wiąże się ze skutkami finansowymi, jednakże jej wystąpienie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Kontrole realizacji **dochodów podatkowych** wskazują, że najczęściej stwierdzane nieprawidłowości, w obszarze realizacji dochodów podatkowych, związane były z podatkiem od nieruchomości oraz od środków transportowych, a w szczególności, z nieweryfikowaniem bądź nierzetelnym weryfikowaniem deklaracji podatkowych. Wielokrotnie stwierdzano nieegzekwowanie obowiązku składania deklaracji podatkowych, zarówno na podatek od nieruchomości, rolny jak i podatek od środków transportowych. Istotną grupę nieprawidłowości, w obszarze realizacji dochodów podatkowych, stanowią nieprawidłowości związane z niewłaściwym podejmowaniem lub zaniechaniem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych zaległości z tytułu podatków i opłat.

**Gospodarowanie mieniem** komunalnym i uzyskiwanie z niego dochodów odbywa się dość często z naruszeniem obowiązujących przepisów. Przestrzeganie procedur związanych z ewidencją i inwentaryzacją majątku oraz zbywaniem, bądź czasowym udostępnianiem nieruchomości, wciąż sprawia wiele problemów jednostkom samorządu terytorialnego. Liczba ujawnionych nieprawidłowości jest duża, jednakże łączna kwota skutków finansowych była stosunkowo niewielka. Nadal główną przyczyną występowania nieprawidłowości było nierespektowanie przepisów prawa, bądź błędna ich interpretacja. Jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty władzy publicznej, w dalszym ciągu mają problem



z zachowaniem zasady jawności postępowania przy sprzedaży, oddawaniu w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę nieruchomości wchodzących do zasobu.

Podczas kontroli działań gmin, mających wpływ na wielkość przyznanych **subwencji**, ujawniono nieprawidłowości związane z błędnym sporządzaniem sprawozdań Rb-PDP. Suma błędnie wykazanych w tychże sprawozdaniach kwot wyniosła 203 685,04 zł. Minister Finansów nie wydał, na skutek zawiadomienia Izby o wynikach kontroli, decyzji o zmniejszeniu części wyrównawczej subwencji ogólnej. W roku poprzednim, Minister Finansów wydał jedną decyzję o zmniejszeniu części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2011 r. o kwotę 50 896,00 zł i potrąceniu nienależnie otrzymanej kwoty w okresie styczeń – sierpień 2011 r. w wysokości 33 936,00 zł.

W zakresie realizacji **wydatków**, na szczególną uwagę, podobnie jak w roku ubiegłym zasługują nieprawidłowości związane z wypłacaniem wynagrodzeń i nagród pracownikom. Polegały one głównie na wypłacaniu w nieprawidłowych wysokościach poszczególnych składników wynagrodzeń pracowniczych. Ich skutki finansowe wyniosły 8 694,48 zł, z czego zawyżono pracownikom wynagrodzenia o kwotę 6 628,49 zł, a zaniżono o 2 065,99 zł.

Istotną grupę nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli przeprowadzonych w 2012 r. stanowiły zagadnienia związane z tworzeniem i funkcjonowaniem **funduszy sołeckich**. Nieprawidłowości zostały stwierdzone w 7 gminach, a skutek finansowy tych nieprawidłowości wyniósł 15 126,57 zł.

Jednym z obszarów, w którym liczba stwierdzonych w 2012 roku nieprawidłowości była najmniejsza, było zagadnienie związane z **wykorzystaniem dotacji** przez jednostki samorządu terytorialnego. Pomimo, że zagadnienie to podlegało sprawdzeniu na każdej z 20 kontroli kompleksowych, to stwierdzono jedynie 4 nieprawidłowości, które nie nosły żadnych skutków finansowych. Analiza wyników kontroli w zakresie wykorzystania dotacji przez j.s.t. wskazuje, że w stosunku do lat poprzednich, stopniowo maleje liczba nieprawidłowości stwierdzanych podczas kontroli w powyższym obszarze.

Analiza nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli przeprowadzonych w 2012 r. w zakresie realizacji **zadań inwestycyjnych** wykazała, że ujawniane naruszenia prawa dotyczyły najczęściej stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych i ustawy o rachunkowości. Naruszenie prawa w zakresie stosowania tych dwóch aktów, stwierdzono w połowie skontrolowanych jednostek. Nieprawidłowości, jakie wykryto w trakcie kontroli kompleksowych, sprowadzały się do błędnego ujmowania w ewidencji księgowej kosztów związanych z prowadzonymi zadaniami inwestycyjnymi oraz nieterminowego sporządzania dowodów OT. Niestosowanie lub błędne stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień

publicznych stanowiło, drugi co do wielkości, problem z jakim mieli do czynienia kontrolerzy realizujący kontrole kompleksowe w roku 2012 w zakresie prawidłowego realizowania zadań inwestycyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły błędnego: określania przedmiotu zamówienia, ustalania wartości szacunkowej zamówienia, zamieszczania ogłoszeń i niestosowania przepisów Prawa zamówień publicznych w zakresie wzywania wykonawców do złożenia wyjaśnień. Niektóre nieprawidłowości miały rażący charakter, co spowodowało dodatkowe postawienie zarzutów o nieskuteczności mechanizmów i procedur kontroli zarządczej w zakresie terminowości sporządzania dokumentacji z przeprowadzonych postępowań o udzielanie zamówień publicznych.

Analizując przyczyny ujawnionych nieprawidłowości stwierdzić należy, iż głównie dotyczyły one nierespektowania obowiązujących przepisów prawa bądź ich nieprzestrzegania oraz niedostatecznego nadzoru nad podległymi służbami ze strony kierownictwa kontrolowanych jednostek.

Na podstawie wyników kontroli do kontrolowanych jednostek skierowano **wystąpienia pokontrolne** zawierające **174 wniosków** do realizacji (w 2011 r. - 239 wniosków).

Do Ministra Finansów skierowano **4 zawiadomienia** o nieprawidłowym wykazaniu w sprawozdaniach budżetowych danych stanowiących podstawę do naliczenia subwencji.

W związku z ujawnionymi w trakcie kontroli przypadkami noszącymi znamiona **naruszenia dyscypliny finansów publicznych**, w 2012 r. skierowano **32 zawiadomienia** w tej sprawie do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Ustalenia kontroli przeprowadzonych w 2012 r. nie ujawniły naruszeń prawa skutkujących zawiadomieniem organów ścigania.