

## **Zbiorcza informacja o wynikach działalności kontrolnej RIO w 2012 r.**

W 2012 r. kontrolami kompleksowymi objęto 20 gminnych jednostek samorządu terytorialnego. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono 409 nieprawidłowości, z czego 148 to uchybienia, natomiast 261 stanowiło istotne naruszenie prawa (dla porównania w 2011 r. stwierdzono 635 nieprawidłowości, w tym 227 uchybień oraz 408 istotnych naruszeń prawa). Podczas wymienionych kontroli ujawniono 35 przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych (w 2011 r.- 49 przypadków). W 2012 r. nie stwierdzono przypadków rażącego naruszenia prawa skutującego zawiadomieniem organów ścigania (tak samo w 2011 r.).

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.

### **Wyniki kontroli realizacji dochodów podatkowych**

Kontrole przeprowadzone przez RIO w 2012 roku objęły jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego, których dochody z tytułu podatków od nieruchomości, środków transportowych oraz rolnego w analizowanym okresie wyniosły łącznie 248 146 tys. zł.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości skutkowały uszczupleniem wpływów do budżetów kontrolowanych jednostek z tytułu podatków i opłat o kwotę 12 520 zł. 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.

### ***Wyniki kontroli realizacji dochodów majątkowych***

W roku 2012 jednostki objęte kontrolą uzyskały, w związku z gospodarowaniem mieniem, dochody w wysokości 78 373 tys. zł. Środki te pochodziły głównie z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego w kwocie 13 650 tys. zł.

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.

### ***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 elementów zmniejszających uzyskiwane dochody budżetowe. Do czynników mających bezpośredni wpływ na obniżenie poziomu uzyskiwanych dochodów należały: obniżenie górnych stawek podatków, 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 20 kontroli kompleksowych zrealizowanych w 2012 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 odroczenia 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 4 skontrolowanych jednostkach, podczas gdy w 2010 r. nieprawidłowości tego rodzaju zostały ujawnione w 11 jednostkach, a w 2011 r. w 13 kontrolowanych jednostkach.

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.

### ***Wyniki kontroli w zakresie wykorzystania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego***

W 2012 r. w zakresie tym przeprowadzono badania w trakcie 20 kontroli kompleksowych gospodarki finansowej gmin (2 miast, 13 gmin miejsko-wiejskich i 5 gmin wiejskich). Ogólna kwota dotacji jakie otrzymały kontrolowane jednostki wyniosła 181 710 407 zł. Z kwoty tej na zadania z zakresu administracji rządowej przeznaczone było 90 152 173 zł, na zadania własne 80 807 498 zł, na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej 800 876 zł oraz na zadania zawarte na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego 2 073 182 zł. Dotacje z funduszy celowych dla kontrolowanych jednostek wyniosły 7 876 676 zł. Jak wynika z powyższego, najwięcej środków w formie dotacji, bo blisko 50% dotacji ogółem, gminy otrzymywały na realizację zadań zleconych.

Przedmiotem kontroli była m.in. prawidłowość sporządzania wniosków o przyznanie dotacji, ujmowanie w planie finansowym otrzymanych dotacji w prawidłowej wysokości oraz w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej, a także zgodność z prawem wydatkowania środków oraz rozliczania dotacji.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono nieprawidłowości w 4 jednostkach samorządu terytorialnego. W szczególności, dotyczyły one naruszenia przepisów ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Kontrole wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego innych dotacji celowych nie wykazały nieprawidłowości.

### ***Wyniki kontroli realizacji wydatków bieżących***

Prawidłowość dokonywania wydatków bieżących zbadano w trakcie kontroli kompleksowych przeprowadzonych w 20 jednostkach samorządu terytorialnego.

W 2012 r. wydatki bieżące kontrolowanych jednostek wyniosły 894 525 tys. zł, z czego wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły kwotę 448 716 tys. zł. Kontrole obejmowały swoim zakresem m.in. zagadnienia związane z przestrzeganiem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków, prawidłowością naliczania i wypłacania pracownikom wynagrodzeń, ustalaniem i wypłacaniem diet radnym, prawidłowym ustaleniem i wypłatą jednorazowych dodatków dla nauczycieli, udzielaniem dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych wraz z ich rozliczeniem. Badaniem objęto również zagadnienia dotyczące przestrzegania przepisów prawa w zakresie wydatkowania środków z funduszu sołectkiego.

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 sołectkich. Nieprawidłowości zostały stwierdzone w 7 gminach, a skutek finansowy tych nieprawidłowości wyniósł 15 126,57 zł.

### ***Wyniki kontroli realizacji zadań inwestycyjnych***

Zagadnienia dotyczące prawidłowości dokonywania wydatków majątkowych, obejmujące wydatki związane z realizacją zadań inwestycyjnych, modernizacji oraz pozostałych wydatków, objęto kontrolą w trakcie wszystkich kontroli kompleksowych przeprowadzonych w 2012 roku. Wydatki skontrolowanych w 2012 roku j.s.t. wyniosły odpowiednio: dla wydatków ogółem 1 052 546 tys. zł, dla wydatków majątkowych 158 021 tys. zł oraz dla wydatków inwestycyjnych 146 900 tys. zł. Dla porównania, wydatki ogółem, j.s.t. skontrolowanych w 2011 r. wyniosły 557 563 tys. zł, a wydatki związane z zadaniami inwestycyjnymi wyniosły 100 872 tys. zł. Kontrolą objęto łącznie 53 zadania inwestycyjne, zakończone w latach 2011 i 2012 o łącznej wartości 50 959 tys. zł. Skontrolowane zadania inwestycyjne dotyczyły głównie robót związanych z budową lub przebudową infrastruktury drogowej i wodociągowej, a także budowy obiektów sportowych, termomodernizacji i adaptacji budynków.

Zgodnie z przyjętymi do stosowania тезami kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, badanie wydatków majątkowych sprowadza się do oceny prawidłowości działania j.s.t. w zakresie przygotowania zadania inwestycyjnego, poprzedzonego analizą celowości i racjonalności jego realizacji, ujęcia w budżecie, określenia zadań inwestora i wykonawcy, a także sporządzenia dokumentacji i prawidłowej ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych związanych z realizowanym zadaniem. Ponadto, kontrola realizacji zadań inwestycyjnych obejmuje także wydatki związane z finansowaniem bądź współfinansowaniem projektów inwestycyjnych ze środków UE, a w szczególności, prawidłowości stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

Tak szerokie ujęcie badanego obszaru oraz jego złożoność, nie pozostają bez wpływu na zakres i ilość stwierdzanych nieprawidłowości. Powyższy stan rzeczy odzwierciedla analiza wyników kontroli, która pozwoliła ustalić, że źródłem powstawania stwierdzanych błędów, było przede wszystkim niestosowanie lub nieprawidłowe stosowanie przepisów ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych oraz Prawa zamówień publicznych. Kontrole ujawniały również nieprawidłowości w zakresie stosowania przyjętych w kontrolowanych jednostkach przepisów wewnętrznych, które dotyczyły zagadnień prawidłowości sporządzania dowodów księgowych i ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych, związanych z realizacją zadań inwestycyjnych oraz czynności wymaganych przez zapisy ustawy Prawo zamówień publicznych.

### ***Wyniki kontroli w zakresie zaciągania zobowiązań***

Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego było zagadnieniem, którego kontrola w 2012 r. skutkowałą przygotowaniem do rzecznika dyscypliny finansów publicznych, tak jak w poprzednim roku, 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 trzeciej przeprowadzonej kontroli. 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 łącznej 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.