

SPRAWOZDANIE Z AUDYTU

**Ocena planowania oraz dokonywania zmian w zakresie realizacji
budżetu Gminy Lesznówola**

SPRAWOZDANIE NR 2



GMINA LESZNOWOLA

Katowice, styczeń 2025

A. INFORMACJE ORGANIZACYJNE

1. Audyt został przeprowadzony w **Gminie Lesznówola z siedzibą w Lesznówoli pow. Piaseczyński ul. Gminna 60 oraz jednostkach organizacyjnych Gminy i Instytucjach**
2. **Kultury.**
3. Odbiorcą oraz zlecającym audyt był Wójt Gminy Lesznówola Pani Marta Natalia Maciejak – na stanowisku Wójta Gminy od dnia 7 maja 2024 r.
4. Okres objęty audytem: 01.01.2021 r. do 30.06.2024 r.
5. Audyt przeprowadzili:
 - a. **Barbara Ciemala** –audytor wewnętrzny, audytor śledczy, biegły sądowy ds. ekonomii śledczej, ekspert ds. rachunkowości i finansów sektora publicznego.
 - b. **Katarzyna Królak** – audytor wewnętrzny, biegły sądowy z zakresu rachunkowości i finansów.
6. Podstawa przeprowadzenia audytu była umowa z dnia 01 sierpnia 2024 r. zawarta pomiędzy firmą Audit4You Barbara Ciemala Usługi audytu i doradztwa a Wójtem Gminy Lesznówola.
7. Zakres audytu objęty umowa: **Wydatki bieżące Urzędu oraz jednostek podległych**

B. METODYKA:

Audytorzy przeprowadzili ocenę procesu planowania i wydatkowania środków publicznych zgodnie z przyjętymi kryteriami efektywnego zarządzania finansami publicznymi. Skoncentrowali się na analizie, czy środki były planowane oraz wydatkowane:

- w sposób celowy,
- oszczędny,
- z zachowaniem zasady maksymalizacji efektów z dostępnych zasobów,
- przy optymalnym doborze metod i środków służących realizacji wyznaczonych celów.

W niniejszym raporcie skupiono się na szczegółowej analizie procesu planowania i dokonywania zmian w zakresie realizacji budżetu Gminy Lesznówola. Ocenie poddano

zarówno zasadność składanych przez jednostki organizacyjne projektów budżetów i wniosków o zmiany, jak i sposób, w jaki Wójt oraz Rada Gminy monitorowali i nadzorowali realizację budżetu. Szczególną uwagę zwrócono na terminowość składania projektów, kompletność dokumentacji oraz spójność procesów planowania z przepisami ustawy o finansach publicznych.

C. PRZEPISY PRAWA

1. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
2. ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,
3. ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
4. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej,
5. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych
6. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych
7. ustawa z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.
8. rozporządzenie MF z dnia 9 stycznia 2018 r. oraz 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
9. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

D. KLASYFIKACJA USTALEŃ AUDYTU.

Dla każdego obszaru badania zostały przyporządkowane kryteria, według których dokonano oceny stanu faktycznego.

Kryteria te stanowią:

- przepisy prawne w zakresie przedmiotowego zadania,
- procedury wewnętrzne,

- wybrane standardy kontroli zarządczej.

Jednocześnie, w oparciu o wymienione kryteria, na potrzeby audytu ustalono sposób **klasyfikowania wyników** oceny:

ustalenie nieistotne

Stwierdzone ustalenia stanu faktycznego nie stanowią istotnej informacji z punktu widzenia poprawności wykonywania zadań w badanym obszarze.

ustalenia mało istotne

Stwierdzone ustalenia stanu faktycznego wskazują na istnienie słabych punktów systemu, nie wpływających jednak w sposób istotny na poprawność wykonania zadań w badanym obszarze.

ustalenia średnio istotne

Stwierdzone uchybienia stanowią słabe punkty badanego obszaru, których eliminacja jest wskazana w ramach doskonalenia systemu. Stwierdzone nieprawidłowości mogą spowodować w szczególności utrudnienia w realizacji zadań w badanym obszarze oraz wystąpienie innych nieprawidłowości.

ustalenia istotne

Stwierdzone uchybienia lub nieprawidłowości stanowią słabe punkty badanego obszaru, wymagające wdrożenia proponowanych działań naprawczych. W szczególności ustalenia stanu faktycznego zostaną ocenione jako istotne w sytuacji stwierdzenia: braku kompletności dokumentacji procedur i zasad, nieaktualnej dokumentacji procedur i zasad, istotnych zaniedbań w zakresie nadzoru nad zadaniami, wystąpienia ryzyka mogącego przynieść skutki finansowe.

ustalenia bardzo istotne

Stwierdzone uchybienia lub nieprawidłowości w danym obszarze, wymagające pilnego wdrożenia proponowanych działań naprawczych. W szczególności ustalenia stanu faktycznego zostaną ocenione jako bardzo istotne w sytuacji stwierdzenia: braku dokumentacji procedur i zasad, faktu nieprzestrzegania kluczowych mechanizmów kontrolnych, braku nadzoru nad zadaniami, wystąpienia skutków finansowych.

E. PODSUMOWANIE DLA KIEROWNICTA

W tej części audytorzy dokonali syntetycznego podsumowania dokonanych ustaleń, które szczegółowo zostały zaprezentowane w dalszej części niniejszego dokumentu. Oceny dokonano zgodnie z kryteriami stosowanymi do wydatkowania środków publicznych oraz kryteriów kontroli zarządczej dla JSFP. **Audyt wykazał poważne, wieloletnie zaniedbania**

w planowaniu i realizacji budżetu Gminy Lesznawola, które zagrażają efektywności zarządzania środkami publicznymi oraz płynności finansowej Gminy. Najważniejsze ustalenia wskazują na **brak aktualnych i precyzyjnych procedur budżetowych**, co prowadzi do chaosu w planowaniu i **ogranicza nadzór Wójta oraz Rady Gminy nad wydatkami jednostek**. Jednostki organizacyjne często składały wnioski o środki finansowe w kwotach znacznie przewyższających rzeczywiste potrzeby, co wynikało z tendencji do **nadmiarowego planowania bez uzasadnień**. W wielu przypadkach **brakowało szczegółowych uzasadnień wniosków o zwiększenie budżetu**, co osłabiało kontrolę nad ich zasadnością i efektywnością. **Procedury budżetowe są przestarzałe**, nie uwzględniają zmian organizacyjnych oraz rzeczywistych potrzeb jednostek, co powoduje **brak spójności, racjonalności i terminowości w przygotowywaniu budżetu**. **Brak wytycznych dotyczących terminów i nadzoru** nad ich przestrzeganiem skutkowało opóźnieniami w składaniu projektów budżetowych, zakłócając harmonogram działań. **Ustalono, że uchwalone budżety były znacząco niższe od wnioskowanych kwot**, co powodowało stały napływ dodatkowych wniosków w ciągu roku i wymuszało częste zmiany budżetowe. **Brak skutecznego nadzoru nad procesem budżetowym i jednoznacznych procedur** spowodował, że **kierownicy jednostek nie przestrzegali zasad gospodarności i celowości** przy wnioskowaniu o środki. Dokumentacja nie wykazywała regularnych działań przypominających o terminach ani wymaganych potwierdzeń przekazywania informacji finansowych do jednostek, co ograniczało kontrolę nad przestrzeganiem procedur.

Słabość kontroli zarządczej oraz braki w dokumentacji zwiększają ryzyko niewłaściwego wykorzystania środków publicznych i mogą prowadzić do konsekwencji prawnych. Niedostateczny nadzór nad procesem planowania i wydatkowania środków może skutkować **naruszeniem ustawy o finansach publicznych**, co naraża **Wójta oraz kierowników jednostek na odpowiedzialność za dyscyplinę finansów publicznych**. W przypadku stwierdzenia, że **środki były wydatkowane w sposób niecelowy, nieracjonalny lub niegospodarny**, osoby odpowiedzialne mogą ponieść odpowiedzialność prawną. **Brak uzasadnień wniosków budżetowych i niedostateczna kontrola ich zasadności może zostać uznana za poważne zaniedbanie obowiązków służbowych**, a przyczynienie się do strat finansowych Gminy może rodzić **odpowiedzialność karną za niegospodarność**.

Rekomenduje się pilne wprowadzenie szczegółowych, zaktualizowanych procedur budżetowych oraz bardziej rygorystycznych zasad nadzoru nad budżetem, aby zapewnić

pełną zgodność z wymogami **gospodarności i odpowiedzialnego zarządzania środkami publicznymi**. Podsumowanie to wskazuje na **konieczność reorganizacji procedur budżetowych i wzmocnienia nadzoru**, aby **zapobiec przyszłym ryzykom i poprawić efektywność zarządzania finansami Gminy**.

F. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA DOKONANE W TRAKCIE AUDYTU

Ocena planowania oraz dokonywania zmian w zakresie realizacji budżetu Gminy

Lesznówola

I. Informacje wstępne.

Budżet gminy jest rocznym planem jej dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów gminy, a także przychodów i wydatków zakładów budżetowych oraz funduszy celowych gminy. Budżet jest uchwalany w formie uchwały na rok budżetowy. Uchwalenie budżetu należy do wyłącznej kompetencji rady gminy – o czym stanowi art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a opracowanie projektu budżetu – do wyłącznej kompetencji wójta - zgodnie z art. 238 ustawy o finansach publicznych. Projekt budżetu zawiera również sporządzone przez wójta objaśnienia do projektu oraz informację o stanie mienia komunalnego.

Podstawowe zasady i terminy obowiązujące na etapie projektowania i uchwalania budżetu uregulowane zostały w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o finansach publicznych, natomiast procedurę uchwalania budżetu oraz szczegółowość materiałów towarzyszących projektowi budżetu określa rada. Zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej i określa w niej w szczególności:

- 1) wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

Zmian w budżecie, w ramach ustawowych uprawnień, dokonuje rada gminy i wójt. W ramach swoich uprawnień wójt może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetowych

polegających na zmianach planu dochodów i wydatków związanych ze zmianami kwot dotacji celowych oraz polegających na zmianach w planie dochodów wynikających ze zmian kwot subwencji, a także na przenoszeniu wydatków z rezerw budżetowych. Uprawnienie do dokonywania zmian dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego wynika z art. 257 ustawy o finansach publicznych.

Inne zmiany w planie wydatków budżetu mogą być dokonywane przez wójta tylko na podstawie upoważnienia udzielonego przez radę gminy. Zgodnie z art. 258 ustawy o finansach publicznych ust. 1 pkt 1 upoważnienie to nie może obejmować przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetu.

Dla Gminy Lesznowola audytorzy zbadali i ocenili obowiązujące procedury dotyczące sporządzania projektów budżetu oraz wniosków o zmiany pod kątem zgodności z przepisami działu 5, rozdziału 3 ustawy o finansach publicznych, a obowiązujące dla tworzenia i realizacji budżetów w latach 2021 – 2024. Badanie dotyczyło również sprawdzenia czy ustanowione akty wewnętrzne zapewniają przejrzystość tworzenia budżetu i dokonywania w nim zmian, a także czy stanowią wypełnienie zapisów art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w myśl których *wydatki publiczne powinny być dokonywane*:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Sprawdzono, czy procedury wprowadzone w urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych zapewniają, iż wydatki planowane będą wydatkami celowymi i oszczędnymi w związku z określonymi kryteriami sporządzenia projektu.

Ponadto zweryfikowano składane projekty budżetu pod kątem przestrzegania zapisów ustanowionych procedur dotyczących planowania budżetu oraz sprawowania kontroli nad tym procesem przez kierownictwo jednostki oraz Wójta Gminy.

Badaniem objęto również wnioski o zmiany w budżecie Gminy w zakresie przestrzegania ustanowionej przez Wójta Gminy Lesznowoli **procedury przygotowywania wniosków do**

projektów uchwał i zarządzeń zmieniających uchwałę budżetową, z uwzględnieniem sprawowanej przez Skarbnika i Wójta kontroli oraz nadzoru nad tym procesem.

Zbadano także **treści uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie oraz zarządzeń Wójta w sprawie zmiany uchwały budżetowej** pod kątem dokonywania zmian:

- zgodnie ze złożonymi i sprawdzonymi wnioskami do budżetu,
- w świetle posiadanych przez Wójta upoważnień nadanych przez Radę Gminy.

Dokonano porównania zapisów uchwalonych budżetów ze złożonymi projektami, którego celem było sprawdzenie kwot i rodzajów wydatków widniejących w złożonych projektach z uchwalonym budżetem i stwierdzenia czy uchwalony budżet w stosunku do złożonych projektów dąży do zapewnienia realizacji zadań zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Powyższego dokonano w celu potwierdzenia, że podejmowane przez Gminę działania w obszarze planowania, w tym zmian, realizacji budżetów zapewniają realizację zadań w sposób celowy, optymalny i legalny.

1.1.Procedury w zakresie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej i zmian w budżecie.

Zbadano i oceniono procedury obowiązujące w Gminie Lesznowola w zakresie sporządzania projektów budżetów oraz wniosków o zmiany pod kątem zgodności z przepisami działu V rozdziału 3 ustawy o finansach publicznych. Badanie dotyczyło również sprawdzenia czy procedury zapewniają przejrzystość tworzenia projektu budżetu i dokonywania w nim zmian, a także stanowią wypełnienie zapisów art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, które nakazują dokonywanie wydatków w sposób celowy, oszczędny i we właściwych terminach. Potwierdzenia tego można dokonać sprawdzając opis planowania wydatków w procedurze, czy dąży on do dokonywania wydatków w sposób przejrzysty i jak najbardziej optymalny.

A. Zasady i tryb prac nad przygotowaniem projektu uchwały budżetowej:

Działając na podstawie art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych Wójt Gminy Lesznowola zarządzeniem nr 98/2010 z dnia 25 sierpnia 2010 r. ustanowił procedurę przygotowywania projektu uchwały budżetowej. Zarządzenie to:

- a) określa terminy składania wniosków do projektu budżetu przez radnych, sołtysów, kierowników gminnych jednostek budżetowych, samorządowych instytucji kultury oraz

kierowników referatów urzędu (do 30 września) oraz sporządzenia zbiorczego zestawienia dochodów i wydatków do projektu budżetu przez skarbnika (do 30 października),

- b) wskazuje kryteria na podstawie których sporządzane są założenia do projektu:
- stawki podatkowe, opłaty i ceny obowiązujące w roku poprzedzającym rok budżetowy z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie z dniem 1 stycznia roku budżetowego,
 - prognoz wzrostu cen w roku budżetowym,
 - przewidywanego planu zatrudnienia na koniec roku poprzedzającego rok budżetowy i w roku budżetowym (z uzasadnieniem ewentualnych zmian),
 - wynagrodzeń obowiązujących w roku poprzedzającym rok budżetowy i planowanego wskaźnika wzrostu w roku budżetowym,
 - dodatkowych kryteriów:
 - wykaz szczegółowych zadań zaplanowanych do wykonania wraz z szacunkowym kosztem ich wykonania,
 - zasady kalkulowania środków na wydatki bieżące (wydatki osobowe, opłatę za media, usługi niematerialne, remonty itp.) powinny uwzględniać: stopień inflacji, wzrost cen towarów i usług, wzrost wynagrodzeń brutto w gospodarce narodowej, wzrost wydatków w budżecie państwa.
- c) **określa obowiązki Skarbnika** (opracowanie zbiorczego zestawienia dochodów i wydatków do projektu uchwały budżetowej),
- d) **określa obowiązki Wójta** (przygotowanie projektu budżetu wraz z uzasadnieniem).

USTALENIE AUDYTU:

Zdaniem audytorów powyższa procedura nie zapewnia realizacji celów kontroli zarządczej wskazanych w art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, czyli zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi - w zakresie procedur tworzenia projektu budżetu. Ponadto nie jest realizowany w sposób prawidłowy standard kontroli zarządczej w obszarze C *Mechanizmy kontroli* punkt 10 *Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej*, a także punkt 11 *Nadzór* oraz 12 *Ciągłość działalności*.

Procedury nie zapewniają również właściwych mechanizmów kontrolnych dla operacji finansowych, ponieważ jej zapisy są bardzo ogólne. Ponadto jej treść jest nieaktualna, gdyż nie uwzględnia zmian organizacyjnych jakie nastąpiły po jej ustanowieniu, np. w 2016 r.

utworzono Zespół Obsługi Placówek Oświatowych¹, obsługujący z zakresu rachunkowości, finansów i plac wszystkie szkoły i przedszkola gminne, a od 20.12.2019 r. również Centrum Sportu w Gminie Lesznówola².

Zarządzenie przede wszystkim:

- nie wskazuje nazw komórek organizacyjnych i jednostek organizacyjnych zobowiązanych do przygotowania i przekazania materiałów planistycznych, według przygotowanych wytycznych;
- nie wyznacza standardów w odniesieniu do przekazywanych materiałów planistycznych (tabele, formularze, wyjaśnienia, kalkulacje itp.) – **każda komórka i jednostka organizacyjna ma pełną dowolność w prezentacji swoich założeń do projektu budżetu;**
- nieprecyzyjnie określa terminy, nie wskazuje harmonogramu prac przewidzianych dla poszczególnych czynności poprzedzających złożenie projektu uchwały budżetowej Radzie Gminy (czasu na analizę zebranych materiałów oraz udzielenie wyjaśnień i przekazanie dodatkowych danych);
- bardzo ogólnie wskazuje zasady planowania dochodów i wydatków oraz nie artykułuje istniejących determinantów planowanych wartości w zakresie dochodów, wydatków, rozchodów i przychodów na rok budżetowy, m.in. takich jak:
 - ✓ planowanie dochodów z tytułu subwencji i udziałów w podatkach zgodnie z informacją ministra finansów dotyczących projektu budżetu państwa,
 - ✓ planowanie dotacji na zadania zlecone zgodnie z informacją wojewody o kwotach dotacji w projekcie budżetu państwa,
 - ✓ planowanie wydatków na sfinansowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań w związku z kontynuacją rozpoczętych zadań,
 - ✓ planowanie wydatków na obsługę zaciągniętego długu,
 - ✓ planowanie rozchodów w kwotach spłat wynikających z zawartych umów, pożyczki, kredytu albo warunków emisji obligacji,
 - ✓ bilansowanie dochodów i wydatków planowanych w ramach szczególnych zasad wykonywania budżetu JST (np. dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi),

¹Statut Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Lesznówoli – załącznik do Uchwały Nr 365/XXIV/2016 Rady Gminy Lesznówola z dnia 29 listopada 2016 r.

²Uchwała Nr 228/XVIII/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany statutu Centrum Sportu w Gminie Lesznówola.

- ✓ konieczność osiągnięcia średniej wysokości wynagrodzeń dla nauczycieli w poszczególnych grupach awansu zawodowego;
- nie przedstawia założeń w zakresie planowania dochodów, z uwzględnieniem poszczególnych tytułów dochodów – przykładowo, w zakresie planów dochodów z tytułu podatku od nieruchomości należy uwzględnić:
 - ✓ prognozowany poziom wykonania dochodów za rok bieżący,
 - ✓ planowane zmiany w uchwałach podatkowych (stawki, zwolnienia),
 - ✓ zmiany w przepisach podatkowych,
 - ✓ poziom ściągальności zaległości podatkowych,
 - ✓ sytuację ekonomiczną największych podatników,
 - ✓ zmiany w stanie faktycznym (nowi podatnicy, likwidacja działalności podatników itp.);
- nie przedstawia założeń w zakresie planowania wydatków, z uwzględnieniem poszczególnych kategorii wydatków – przykładowo, w zakresie wydatków na wynagrodzenia (z wyłączeniem nauczycieli) zakłada się jako bazowy stan etatów na 30 września danego roku, a kwotę wydatków planuje się w kwocie prognozowanego wykonania na dany rok dla tej liczby etatów.

Powyższe oznaczają, iż nie zapewniono skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej mających na celu dokonywanie planowania budżetu, zapewnienie efektywności tego procesu, a także nie zapewniono skutecznego procesu zarządzania ryzykiem w tym obszarze.

Podkreślić należy, że regulacje w zakresie zasad i trybu prac poprzedzających złożenie projektu budżetu są aktami zarządzania wewnętrznego, a ich wydanie realizuje standardy kontroli zarządczej, służące efektywnej realizacji zadań związanych z planowaniem budżetowym. Uzyskanie materiałów planistycznych od komórek organizacyjnych oraz samorządowych jednostek organizacyjnych jest niezbędne do prawidłowego planowania dochodów i wydatków budżetowych, ponieważ daje to wiedzę dotyczącą zakresu rzeczowego potrzeb, które zostaną odzwierciedlone określonym poziomem wydatków ujętych w planie budżetu.

Pomimo że przepisy prawa nie wskazują wprost na coroczne opracowywanie tych zasad, zdaniem audytorów **skuteczna kontrola zarządcza sprawowana przez Wójta determinuje, w trybie prac nad uchwałą budżetową**, potrzebę ich regularnego ustalania i corocznej

aktualizacji (tj. zasad i trybu prac nad budżetem oraz jego harmonogramu). Takie podejście pozwala na bieżąco reagować na zmiany w uwarunkowaniach prawnych, zakresie zadań oraz strukturze organizacyjnej, co jest szczególnie istotne w dynamicznie zmieniającym się środowisku samorządu terytorialnego.

Zebrane materiały będą mogły zostać wykorzystane do uzasadnienia przedkładanego organowi stanowiącemu (Radzie Gminy) wraz z projektem uchwały budżetowej. Równocześnie posłużą one do sprawdzenia, czy podległe i nadzorowane jednostki zaplanowały odpowiednie kwoty, które zapewnią realizację zadań zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a więc z uwzględnieniem zasad celowości, oszczędności i gospodarności.

Materiałami informacyjnymi mogą być różnego rodzaju zestawienia i dane zgromadzone na etapie prac nad projektem uchwały budżetowej, które umożliwią rzetelną ocenę zaplanowanych wydatków i dochodów.

WYSTĘPUJĄCE RYZYKO:

Ryzyka związane z brakiem odpowiednich procedur w zakresie planowania, zmian i realizacji budżetu gminy:

1. Niecelowe wydatkowanie środków

Bez skutecznego nadzoru jednostki mogą przeznaczać środki na cele niezgodne z priorytetami Gminy, co prowadzi do niecelowego wykorzystania budżetu, a tym samym niezgodności z zasadami racjonalności, gospodarności i celowości określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

2. Nieefektywne zarządzanie finansami publicznymi: Brak kontroli nad wydatkami może prowadzić do utraty płynności finansowej ogranicza możliwość finansowania kluczowych potrzeb Gminy i realizacji zadań publicznych, ponieważ środki mogą być wydatkowane na zbędne, niepotrzebne i nieracjonalne cele.

3. Ryzyko przekroczenia budżetu: Jednostki, działając bez nadzoru, mogą przekraczać przyznane im limity budżetowe, co wymusza dokonywanie nieplanowanych zmian w budżecie i naraża gminę na destabilizację finansową. Przekroczenie planu wydatków jednostki skutkuje **naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.**

4. **Brak odpowiedzialności finansowej jednostek:** Gdy brakuje wyraźnych zasad rozliczania się z wykorzystanych środków, jednostki nie ponoszą odpowiedzialności za swoje wydatki, co **sprzyja niekontrolowanemu wydatkowaniu środków publicznych.**
5. **Zwiększone ryzyko strat finansowych i nadużyć:** Brak przejrzystości zasad oraz niedostateczny nadzór finansowy ze strony Wójta zwiększa ryzyko błędów i nadużyć, które mogą prowadzić do strat finansowych oraz potencjalnych konsekwencji prawnych dla Gminy.
6. **Brak spójności i przejrzystości w procesie budżetowym:** Brak jasno określonych zasad i harmonogramu pracy nad projektem uchwały budżetowej może prowadzić do chaotycznych działań oraz niespójności w procedurach budżetowych. Skutkuje to nieczytelnym procesem dla podległych jednostek, co może wpływać na błędne szacowanie potrzeb finansowych.

Podsumowując, brak kontroli i nadzoru nad wydatkami jednostek w Gminie stwarza poważne ryzyko nieefektywnego i niecelowego wydatkowania środków publicznych, co może prowadzić do trudności finansowych, naruszenia przepisów i osłabienia procesu zarządzania finansami publicznymi

REKOMENDACJE:

Ustalenie przez Wójta formalnej **procedury przygotowywania materiałów informacyjnych na potrzeby projektu uchwały budżetowej.** Procedura ta powinna określać:

1. **Zakres i rodzaj danych** – jakie zestawienia, raporty i informacje są niezbędne do oceny planowanych wydatków i dochodów jednostek organizacyjnych.
2. **Harmonogram** – terminy gromadzenia i aktualizacji danych, aby zapewnić ich dostępność w odpowiednim czasie do sporządzenia projektu budżetu.
3. **Odpowiedzialność jednostek** – jasno przypisane zadania poszczególnym jednostkom w zakresie dostarczania wymaganych informacji, zgodnie z wymogami art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

4. **Weryfikację zgodności** – mechanizmy kontrolne sprawdzające, czy zgromadzone materiały wspierają realizację zadań publicznych z zachowaniem zasad celowości, oszczędności i gospodarności.

1.2. Projekt uchwały budżetowej

Treść szczegółowa na temat trybu prac nad projektem uchwały budżetowej

Tryb prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Lesznowola został uregulowany przez Radę Gminy uchwałą Nr 550/XLI/2010 z dnia 8 września 2010 r., wypełniającą obowiązek wynikający z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

Artykuł 234 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że uchwała w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej powinna zawierać co najmniej:

- wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki sektora finansów publicznych,
- terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały,
- wymogi dotyczące uzasadnienia oraz materiałów informacyjnych, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej.

Analiza uchwały Nr 550/XLI/2010 wykazała, że uchwała ta określa wymagania merytoryczne dotyczące projektu budżetu, a także wymogi odnośnie do uzasadnienia i materiałów informacyjnych, które Wójt jest zobowiązany przedłożyć Radzie Gminy wraz z projektem uchwały budżetowej.

Jednak uchwała nie zawiera terminów obowiązujących w toku prac nad projektem, co stanowi naruszenie zapisów art. 234 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Brak terminów może prowadzić do braku spójności w harmonogramie prac, a także opóźnień w procesie przygotowania uchwały budżetowej.

Dodatkowo audyt wykazał, że w procesie uchwalania budżetu uczestniczą stałe komisje Rady, które opiniują projekt budżetu i mogą zgłaszać wnioski o zmiany. Organ stanowiący wprowadza ewentualne autopoprawki do projektu uchwały budżetowej. Jednakże uchwała Nr 550/XLI/2010 nie zawiera szczegółowego harmonogramu prac dla organu stanowiącego i komisji. Brak tego harmonogramu zwiększa ryzyko nieprzebrzegania terminu 15 listopada jako ostatecznej daty przekazania projektu uchwały do Regionalnej Izby Obrachunkowej.

USTALENIE AUDYTU:

1. **Niespełnienie wymogów art. 234 ust. 2 ustawy o finansach publicznych**
Uchwała Nr 550/XLI/2010 nie zawiera terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej, co jest wymagane przez przepisy ustawy o finansach publicznych. Brak terminów utrudnia koordynację działań, co może prowadzić m.in. do opóźnień w opracowywaniu projektu budżetu.
2. **Brak szczegółowego harmonogramu prac dla organu stanowiącego i komisji**
W uchwale nie określono szczegółowego harmonogramu prac dla organu stanowiącego i jego komisji, co może skutkować nietrzymaniem terminu ostatecznego do przekazania projektu do Regionalnej Izby Obrachunkowej.
3. **Ryzyko braku zgodności z przepisami przy wprowadzaniu autopoprawek i zmian**
Procedura przewidująca zgłaszanie autopoprawek przez organ stanowiący nie została dostatecznie uregulowana, co może prowadzić do braku transparentności w procesie uchwalania budżetu.

ZIDENTYFIKOWANE RYZYKA:

1. **Ryzyko opóźnień w realizacji prac nad budżetem:** Brak określenia terminów i harmonogramu zwiększa ryzyko przekroczenia terminu ustawowego na przekazanie projektu do Regionalnej Izby Obrachunkowej. Opóźnienie to może mieć konsekwencje dla dalszego procesu zatwierdzania i realizacji budżetu.
2. **Ryzyko niespójności w procesie opiniowania budżetu przez komisje i organ stanowiący:** Bez jasnych terminów i harmonogramu istnieje ryzyko, że komisje Rady oraz organ stanowiący nie będą działać w skoordynowany sposób, co może prowadzić do niekompletności opinii i wniosków zgłaszanych do projektu.
3. **Ryzyko naruszenia zasad transparentności i kontroli:** Brak uregulowań dotyczących harmonogramu dla zgłaszania autopoprawek oraz zmian budżetowych może ograniczać przejrzystość procesu uchwalania budżetu i prowadzić do decyzji podejmowanych bez należytego uzasadnienia lub kontroli.
4. **Ryzyko niespełnienia wymogów ustawy o finansach publicznych w zakresie dokumentowania:** Bez odpowiednio określonych procedur i terminów mogą wystąpić trudności w dokumentowaniu procesów budżetowych zgodnie z wymogami kontroli zarządczej i zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych.

REKOMENDACJE:

Podjąć działania mające na celu dokonanie przez Radę Gminy zmian treści uchwały w zakresie:

1. Uzupełnienie uchwały o szczegółowe terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej.
2. **Wprowadzenie harmonogramu prac dla komisji i organu stanowiącego.**
3. **Uregulowanie procedury autopoprawek.**
4. **Utworzenie mechanizmów kontroli zgodności z przepisami prawa.**

1.3.Zmiany budżetu

Opis treści Zarządzenia Nr 246/2020 Wójta Gminy Lesznawola z dnia 30 grudnia 2020 r.

Zarządzeniem Nr 246/2020 Wójt Gminy Lesznawola z dnia 30 grudnia 2020 r. ustanowił procedurę przygotowania wniosków do projektów uchwał i zarządzeń zmieniających uchwałę budżetową oraz uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Jako podstawa prawna przygotowania tego zarządzenia został wskazany art. 30 i 33 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 230 i 233 ustawy o finansach publicznych.

Procedura określa następujące zasady postępowania:

- wnioski o zmiany w budżecie kierownicy komórek oraz jednostek organizacyjnych kierują do Wójta za pośrednictwem Skarbnika, w formie elektronicznej w programie e-wizja,
- wnioski sporządzane są przez pracowników merytorycznych danej jednostki odpowiedzialnych za dany wydatek, a następnie akceptowane przez kierowników referatów lub dyrektorów jednostek organizacyjnych przy kontrasygnacie głównego księgowego jednostki,
- wnioski winny być przedłożone Skarbnikowi niezwłocznie, lecz nie później niż na 5 dni przed:
 - ✓ ostatecznym terminem sporządzenia na komisje projektu uchwały Rady Gminy w sprawie zmiany uchwały budżetowej lub wieloletniej prognozy finansowej,

- ✓ planowanym terminem sporządzenia zarządzenia zmieniającego uchwałę budżetową w przypadku wniosków, które winny zostać ujęte w zarządzeniu,
- pracownik Referatu Realizacji Budżetu Urzędu Gminy dokonuje wstępnej weryfikacji pod względem formalno – rachunkowym,
- Skarbnik Gminy potwierdza zgodność planu zawartego we wniosku z uchwałą budżetową i przedstawia go do akceptacji Wójtowi.

USTALENIA AUDYTU:

1. Brak nałożonego obowiązku uzasadniania zmian przez wnioskujących o zmiany w budżecie.

Procedura zawarta w zarządzeniu Nr 246/2020 jest sformułowana zbyt ogólnikowo i nie obejmuje wszystkich niezbędnych wymogów, które mogłyby skutecznie wspierać kontrolę zarządczą. **Brak nałożonego obowiązku uzasadniania zmian przez wnioskujących ogranicza możliwości oceny zasadności i racjonalności proponowanych modyfikacji budżetu.** Brak szczegółowego uzasadnienia powoduje trudności w weryfikacji, czy przedstawione kwoty są realistyczne, celowe i zgodne z wymaganiami art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

2. Ograniczona rola Skarbnika w procesie oceny wniosków.

Procedura nie uwzględnia potrzeby dokładniejszej analizy wniosków przez Skarbnika, co zdecydowanie osłabia proces oceny ryzyka i zgodności z budżetem. W obecnej formie, proces **ogranicza się głównie do formalnej weryfikacji**, pomijając pełniejsze sprawdzenie zasadności kwot oraz oceny wpływu proponowanych zmian na finanse Gminy.

3. Brak mechanizmów kontroli zarządczej przy wprowadzaniu zmian

Audytorzy stwierdzili, że istniejący proces **nie uwzględnia mechanizmów monitorowania i kontroli zarządczej dla planowanych zmian budżetowych** a brak uzasadniania wnioskowanych zmian nie zapewnia realizacji celów kontroli zarządczej wynikających z art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w tym w obszarze skuteczności i efektywności działań. Skutkuje to bardzo osłabionym nadzorem nad wprowadzanymi zmianami i może przyczyniać się do **występowania niekontrolowanych wydatków**, co z kolei zwiększa ryzyko niewłaściwego gospodarowania środkami publicznymi.

ZIDENTYFIKOWANE RYZYKA:

1. Ryzyko nieracjonalnych wydatków.

Brak szczegółowego uzasadnienia dla proponowanych zmian może prowadzić do wydatkowania środków bez oceny ich zasadności, co może skutkować niecelowym niegospodarnym, nielegalnym i nieracjonalnym wydatkowaniem środków budżetu Gminy.

2. Ryzyko niewłaściwego oszacowania kwot.

Wnioski bez uzasadnienia nie pozwalają na sprawdzenie, czy przedstawione kwoty wynikają z prawidłowych wyliczeń, a więc czy są zgodne z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który wymaga wydatkowania w sposób celowy, oszczędny i gospodarny.

3. Ryzyko braku kontroli zarządczej

Brak mechanizmów, które umożliwiałyby ocenę ryzyka związanego z proponowanymi zmianami w budżecie, obniża skuteczność kontroli zarządczej oraz nadzoru nad budżetem gminy, co stanowi ryzyko naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla Wójta oraz kierowników jednostek podległych.

REKOMENDACJE:

1. Wprowadzenie obowiązku każdorazowego, pisemnego uzasadniania wnioskowanych zmian. Audytorzy rekomendują stworzenie procedury o wymóg uzasadniania każdej zmiany przez osoby składające wnioski. Powinno to obejmować wyjaśnienie przyczyn proponowanej zmiany oraz przedstawienie szczegółowych wyliczeń, które potwierdzają zasadność kwoty.
2. Zwiększenie roli Skarbnika w procesie weryfikacji. Skarbnik Gminy powinien zostać zobowiązany do szczegółowego sprawdzenia uzasadnienia wniosku, a także do oceny ryzyka związanego z proponowanymi zmianami, zaś wnioskujący powinni zostać bezwzględnie zobowiązani **do szczegółowego udzielania informacji, przedstawiania danych oraz wyliczeń potrzebnych do uzasadnienia zmiany.**

3. Utworzenie wewnętrznego mechanizmu planowania corocznego audytu wewnętrznego w zakresie monitorowania zmian w budżecie. Wdrożenie mechanizmów monitorowania i cyklicznej oceny realizacji budżetu, pozwoli na bieżące identyfikowanie nieuzasadnionych wydatków i optymalizację procesu wprowadzania zmian w budżecie.

II. Ustalenia szczegółowe w zakresie przestrzegania procedur dotyczących tworzenia projektów budżetów oraz dokonywania w nim zmian na lata 2021 - 2024.

2.1 Terminowość procesu planowania:

Zarządzenie nr 98/2010 Wójta Gminy Lesznowola z dnia 25 sierpnia 2010 r.

Wójt Gminy Lesznowola ustanowił w § 1 ww. zarządzeniem termin składania projektu budżetu do Skarbnika Gminy przez radnych, sołtysów, kierowników gminnych jednostek budżetowych, samorządowych instytucji kultury oraz kierowników referatów w Urzędzie Gminy Lesznowola. Wyznaczony termin to 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

W ramach audytu dokonano analizy przestrzegania procedur związanych z przygotowywaniem i modyfikowaniem projektów budżetów gminy na lata 2021–2024, szczególnie pod kątem sprawowania nadzoru nad procesem przez kierownictwo Gminy Lesznowola.

Zarządzenie nr 98/2010 Wójta Gminy Lesznowola z dnia 25 sierpnia 2010 r.

Na podstawie zarządzenia nr 98/2010, w § 1 ustanowiono harmonogram składania projektów budżetowych. Zgodnie z wytycznymi, radni, sołtysi, kierownicy gminnych jednostek budżetowych, przedstawiciele samorządowych instytucji kultury oraz kierownicy referatów Urzędu Gminy mają obowiązek przedłożyć swoje projekty budżetowe Skarbnikowi Gminy najpóźniej do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

Audytorzy badaniem objęli projekty planów następujących komórek organizacyjnych Urzędu Gminy oraz wybranych jednostek organizacyjnych Gminy Lesznowola jak również Instytucji Kultury:

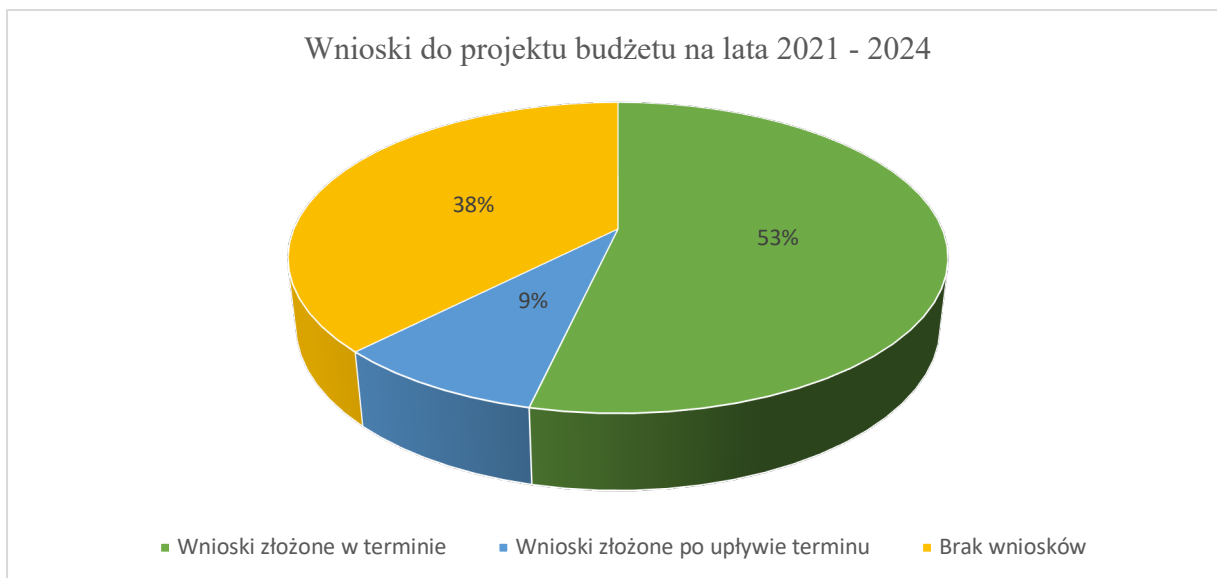
A) Referaty urzędu:

- 1) Referat Ochrony Środowiska i Rolnictwa,
- 2) Referat Gospodarki Odpadami Komunalnymi,
- 3) Referat Urbanistyki i Planowania Przestrzennego,
- 4) Referat Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami,
- 5) Referat Dróg i Mostów,
- 6) Referat Przygotowania i Realizacji Inwestycji,
- 7) Referat Innowacji, Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych,
- 8) Referat Gospodarki Komunalnej,
- 9) Referat Spraw Organizacyjnych i Pracowniczych,
- 10) Referat Promocji i Komunikacji z Mieszkańcami,
- 11) Biuro Rady Gminy,
- 12) Referat Realizacji Budżetu,
- 13) Referat Planowania i Analiz Budżetu,
- 14) Referat Realizacji Podatków i Opłat,
- 15) Referat Kontroli Podatkowej i Egzekucji,
- 16) Pełnomocnik ds. Profilaktyki Uzależnień,
- 17) Inspektor ds. Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego (SPO),
- 18) Inspektor ds. Obronnych i Narodowych (SPO),

B) Jednostki organizacyjne Gminy oraz Instytucje Kultury

- 1) Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej (GOPS)
- 2) Gminny Ośrodek Kultury (GOK),
- 3) Gminna Biblioteka Publiczna w Leszniewoli (Biblioteka)
- 4) Zespół Obsługi Placówek Oświatowych (ZOPO).

Audytorzy ustalili, że w przeważającej liczbie przypadków, wnioski składano zgodnie z terminem określonym przez Wójta, czyli do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy – wyniki tej analizy przedstawiono na wykresie poniżej.



Wykres nr 1 – Terminowość wpływu wniosków do projektu budżetu.

Dla celów analizy jako datę złożenia wniosku przyjmowano datę jego wpływu do Urzędu, co powinno być potwierdzone przez umieszczenie pieczętki wpływu z datą na dokumencie.

Analiza wykazała nieterminowość w składaniu wniosków do projektu budżetu, i tak:

Komórka Organizacyjna/Jednostka	Data złożenia wniosku do budżetu na:				Uwagi
	2021	2022	2023	2024	
Referat Gospodarki Odpadami Komunalnymi	-	-	04.10.2022	04.10.2023	
Referat Urbanistyki i Planowania	07.10.2020	07.10.2021	-	-	
Referat Dróg i Mostów	-	-	-	?	Brak możliwości ustalenia daty z uwagi na brak daty wpływu i sporządzenia wniosku.
Referat Gospodarki Komunalnej	01.10.2020	-	-	-	
Inspektor ds.PPOŻ (OSP Nowa Wola)	-	-	-	16.10.2023	
Inspektor ds. Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego	-	07.10.2021	-	-	
Inspektor ds. Obronnych i Wojskowych	-	01.10.2021	-	-	

Tabela nr 1: Nieterminowość złożenia pism z projektami budżetów na dany rok.

Myślniki w tabeli wskazują, że wniosek został złożony w terminie.

Analiza wykazała, że komórki organizacyjne Urzędu złożyły wnioski do budżetu z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 14 dni po wyznaczonym terminie. W okresie 4 lat Referat Gospodarki Odpadami Komunalnymi oraz Referat Urbanistyki i Planowania dwukrotnie dostarczyły projekty po upływie terminu. Największe opóźnienie miało miejsce w przypadku stanowiska ds. ochrony przeciwpożarowej i nadzoru nad Ochotniczymi Strażami Pożarnymi, które złożyło wniosek na rok 2024 z 14-dniowym opóźnieniem (przekroczenie terminu wyznaczonego na 2.10.2023 r.).

Dodatkowo, analiza dokumentacji udostępnionej audytorom wskazała, że w 38% przypadków projekty nie zostały w ogóle złożone do Urzędu Gminy. W dokumentacji brakowało również pism kierownictwa przypominających o konieczności dostarczenia projektów.

Zgodnie z zarządzeniem nr 98/2010 Wójta Gminy Lesznawola, termin składania projektów budżetu przez jednostki organizacyjne wyznaczono na 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Zarządzenie przewiduje również, że do 30 października Skarbnik Gminy ma obowiązek sporządzenia zbiorczego zestawienia dochodów i wydatków w ramach projektu budżetu. Audytorzy nie otrzymali takiego zbiorczego zestawienia za żaden z badanych lat, co wskazuje na brak realizacji tego obowiązku.

Dodatkowo, w myśl art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu, zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany przekazać podległym jednostkom budżetowym informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, jednostki organizacyjne, w tym szkoły i placówki oświatowe, powinny opracować swoje projekty planów finansowych w terminie 30 dni od otrzymania tych informacji, jednak nie później niż do 22 grudnia danego roku.

Powyższe przepisy są zgodne z art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym projekt uchwały budżetowej musi zostać przedłożony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. W związku z tym, ostateczny termin przekazania jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych przypada na 22 listopada, przy założeniu, że projekt uchwały budżetowej zostanie przekazany zgodnie z wymogami ustawowymi, czyli 15 listopada.

Jeśli więc informacje potrzebne do sporządzenia projektu planu finansowego trafią do kierownika jednostki organizacyjnej w ostatnim dopuszczalnym terminie, jednostka nadal będzie miała 30 dni na opracowanie swojego projektu planu finansowego. Przekazywane informacje powinny zawierać szczegółowe dane o planowanych dochodach i wydatkach budżetowych, wysokości dotacji przeznaczonych dla jednostek podległych oraz przewidywanej wielkości ich wpłat do budżetu JST.

USTALENIA AUDYTU:

1. **Nieterminowe składanie wniosków budżetowych przez komórki organizacyjne** — Analiza wykazała, że komórki organizacyjne Urzędu często przekraczały termin składania wniosków budżetowych, wyznaczony na 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. W niektórych przypadkach opóźnienia wynosiły od 1 do 14 dni, a część jednostek nie złożyła wniosków w ogóle, co stanowiło 38% ogółu przekazanych audytorom projektów.
2. **Brak skutecznego mechanizmu przypominającego** — Dokumentacja nie zawiera dowodów, że kierownictwo Urzędu podejmowało działania przypominające lub wzywające jednostki do terminowego składania wniosków budżetowych. Brak reakcji na opóźnienia może wskazywać na brak nadzoru nad przestrzeganiem ustalonych procedur.
3. **Niedostateczna kontrola zarządcza** — Brak dokumentacji potwierdzającej terminowe składanie wniosków i nieskuteczność przypominania o terminach wskazuje na niską efektywność systemu kontroli zarządczej w obszarze planowania budżetowego.

ZIDENTYFIKOWANE RYZYKA:

1. **Ryzyko niepełnego ujęcia potrzeb budżetowych** — Nieterminowe lub brakujące wnioski budżetowe mogą prowadzić do sytuacji, w której ważne potrzeby komórek organizacyjnych nie zostaną uwzględnione w budżecie, co może wpływać na realizację zadań Gminy.
2. **Ryzyko naruszenia dyscypliny finansów publicznych** — Nieterminowe składanie wniosków oraz brak przypominania o obowiązujących terminach mogą prowadzić do opóźnień w całym procesie budżetowym, potencjalnie narażając Gminę na ryzyko naruszenia przepisów dotyczących terminów budżetowych.
3. **Ryzyko braku transparentności** — Brak odpowiedniej dokumentacji i skutecznego nadzoru nad procesem składania wniosków budżetowych zmniejsza transparentność procesu planowania budżetowego.

REKOMENDACJE:

1. **Usprawnienie procesu składania wniosków** – Wprowadzenie jasnych wytycznych i przypomnień o terminach (30, 14 i 7 dni przed upływem), stworzenie jednolitego formularza wniosku i instrukcji jego wypełniania.
2. **System monitorowania terminowości** – Opracowanie mechanizmu rejestracji i śledzenia składanych wniosków, identyfikacja jednostek zalegających, wyznaczenie odpowiedzialnej osoby lub komórki organizacyjnej.
3. **Wzmocnienie kontroli zarządczej** – Obowiązek dokumentowania złożonych wniosków wraz z datą, audyty kontrolne sprawdzające przestrzeganie procedur, raportowanie wyników do kierownictwa.
4. **Transparentność procesu budżetowego** – Publicznie dostępne wytyczne dotyczące harmonogramu i kryteriów oceny wniosków, roczne raporty o terminowości składania i skuteczności procedur budżetowych.

2.2. Komunikacja i informacja w procesie planowania.

W przekazanej audytorom dokumentacji z procesu planowania oraz dokonywania zmian w budżecie dla lat 2021–2024 **brak jest potwierdzenia uzyskiwania przez jednostki organizacyjne** Gminy Lesznowola informacji **zwrotnej niezbędnej do opracowania planu** – takiej informacji brakuje zarówno w materiałach przedstawionych przez jednostki, jak i informacji przedstawionej przez Urząd Gminy. Brak dokumentacji w tym zakresie oznacza brak wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 248 ustawy o finansach publicznych.

Audytorom nie przedstawiono dokumentów **potwierdzających sporządzenie przez jednostki projektu planu finansowego** wymaganego na podstawie art. 248 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co stwarzało ryzyko braku podstawy gospodarki finansowej jednostek w następnym roku, w przypadku niepodjęcia przez Radę Gminy uchwały budżetowej w wymaganym terminie.

Zdaniem audytorów, informacja, o której mowa w art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, niezbędna do opracowania projektu planu finansowego jednostki podległej, powinna być przekazana w formie pisemnej, tj. z zachowaniem „śladu” jako elementu

mechanizmu kontroli zarządczej. Kontrola ta, zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, powinna zapewniać zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

Powyższe jest również związane z treścią art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym projekt uchwały budżetowej przedkładany jest organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Ostatecznym więc terminem, w którym jednostka organizacyjna powinna uzyskać informacje z Urzędu niezbędne do opracowania planu finansowego, jest 22 listopada – w przypadku gdy projekt uchwały budżetowej został przekazany we wskazanym w ustawie terminie, czyli 15 listopada. Jeśli zatem informacje niezbędne do opracowania projektu planu finansowego kierownik jednostki otrzyma w ostatnim dopuszczalnym przez przepisy ustawy terminie, to nadal ma 30 dni na opracowanie projektu.

Informacje te powinny zawierać dane o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w projekcie uchwały budżetowej, dane dotyczące dotacji na rzecz jednostek podległych oraz prognozowanej wysokości ich wpłat do budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 249 ustawy o finansach publicznych, w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany przekazać podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach ich dochodów i wydatków oraz o wysokości dotacji i wpłat do budżetu. W efekcie, jednostki organizacyjne powinny dostosować projekty swoich planów finansowych do przyjętej uchwały budżetowej.

W materiałach przedstawionych audytorom brak było potwierżeń, że tego rodzaju dane były faktycznie przekazywane przez Urząd do jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem jednej jednostki, którą szczegółowo opisano poniżej. Brak dokumentacji w tym zakresie wskazuje na potencjalne naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych i ogranicza kontrolę zarządczą nad przestrzeganiem obowiązków informacyjnych, co może wpływać na terminowe i zgodne z przepisami opracowanie planów finansowych przez jednostki organizacyjne.

Dla zobrazowania powyżej opisanego procesu audytorzy przedstawiają poniższy przykład:

W dokumentacji przedstawionej przez Bibliotekę znajdują się e-maile oraz pisma potwierdzające przekazanie informacji o uchwalonym budżecie do jednostki przez pracownika Urzędu:

- **Budżet na rok 2022:** Informacja została przekazana drogą elektroniczną 17 marca 2022 r., natomiast uchwała budżetowa została podjęta 21 grudnia 2021 r. (przekroczenie ustawowego terminu 21 dni, określonego w art. 249 ustawy o finansach publicznych).
- **Budżet na rok 2023:** Informacja została przekazana drogą elektroniczną 17 stycznia 2023 r., natomiast uchwała budżetowa została podjęta 22 grudnia 2022 r. (ponownie nie dotrzymano 21-dniowego terminu, zgodnie z wymogami art. 249 ustawy).
- **Budżet na rok 2024:** Informacja została przekazana oficjalnym pismem 5 stycznia 2024 r., a uchwała budżetowa została uchwalona 20 grudnia 2023 r., co wskazuje na poprawne zachowanie terminu 21 dni.

Powyższe przypadki potwierdzają, że tylko ostatnia informacja była zgodna z terminem określonym w art. 249 ustawy o finansach publicznych, wskazując na niezgodność działań Urzędu w poprzednich latach z ustawowymi terminami, co może wpływać na prawidłowe i terminowe planowanie finansowe jednostek organizacyjnych.

USTALENIA AUDYTU:

1. Brak dokumentacji potwierdzającej przekazanie informacji zwrotnych.

W analizowanej dokumentacji, obejmującej lata 2021-2024, brakowało potwierdzeń, że Urząd Gminy Lesznowola przekazywał jednostkom organizacyjnym informacje zwrotne wymagane do sporządzenia projektów planów finansowych, zgodnie z art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Dokumentacja nie zawierała dowodów ani na przekazanie niezbędnych danych, ani na spełnienie obowiązku informacyjnego, co potwierdza jedynie przykład Biblioteki Publicznej, w której przypadku istniała dokumentacja potwierdzająca, choć często przekazywana po terminie.

2. Opóźnienia w przekazywaniu informacji.

W przypadku Biblioteki Publicznej dokumentacja wskazała, że informacje dotyczące budżetu na lata 2022 i 2023 przekazano po upływie 21-dniowego terminu wyznaczonego przez art. 249 ustawy o finansach publicznych. Tylko informacja o budżecie na 2024 rok

została przekazana w terminie, co pokazuje, że w większości lat przekazywanie danych nie odbywało się zgodnie z przepisami.

3. Niespełnienie wymogu kontroli zarządczej.

Brak udokumentowania przekazania informacji stanowi niezgodność z art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który wymaga, by działania były zgodne z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi. Brak śladów dokumentacyjnych nie spełnia standardu D kontroli zarządczej „Informacja i Komunikacja” i osłabia mechanizmy kontroli zarządczej i ogranicza możliwość monitorowania.

ZIDENTYFIKOWANE RYZYKA:

1. Ryzyko działania Wójta niezgodnego z przepisami ustawy o finansach publicznych.

Nieprzestrzeganie obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 248 i art. 249 ustawy o finansach publicznych stwarza ryzyko naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

2. Ryzyko opóźnień w planowaniu finansowym jednostek organizacyjnych.

Opóźnione lub brakujące informacje utrudniają jednostkom organizacyjnym dostosowanie projektów planów finansowych do uchwalonego budżetu, co może prowadzić do opóźnień w realizacji zadań i nieprawidłowego gospodarowania środkami publicznymi.

3. Ryzyko osłabienia nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych.

Brak dokumentacji i opóźnienia w przekazywaniu informacji mogą skutkować niedostatecznym nadzorem nad wydatkowaniem środków oraz pociągnięciem Wójta do odpowiedzialności karnej w przypadku niecelowych lub niegospodarnych wydatków przez jednostki organizacyjne.

REKOMENDACJE:

1. **Wdrożenie procedury dokumentowania informacji zwrotnych.** Urząd Gminy powinien wprowadzić formalną procedurę przekazywania informacji zwrotnych zgodnie z art. 248 i 249 ustawy o finansach publicznych, z obowiązkiem archiwizowania potwierdzeń odbioru, aby łatwo można było skontrolować te działania.
2. **Monitorowanie terminowości przekazywania informacji.** Zaleca się systematyczny nadzór nad terminami przekazywania danych budżetowych do jednostek. Każde opóźnienie powinno być wyjaśniane, a odpowiednie działania naprawcze podejmowane.
3. **Wzmocnienie kontroli zarządczej.** W celu zapewnienia zgodności z art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych należy regularnie monitorować proces przekazywania informacji, np. przez kwartalne audyty wewnętrzne, by identyfikować i korygować nieprawidłowości.
4. **Szkolenia dla pracowników.** Rekomenduje się regularne szkolenia dla pracowników odpowiedzialnych za przygotowywanie i przekazywanie danych budżetowych, by zapewnić pełną zgodność z przepisami oraz właściwą dokumentację.

2.3. Nieprawidłowości w procesie planowania budżetowego na przykładzie analizy wybranych jednostek organizacyjnych Gminy Lesznowola oraz Instytucji Kultury

Poniżej przedstawiono nieprawidłowości wykryte w procesie planowania budżetowego, ujawnione w wyniku analizy działań wybranych jednostek organizacyjnych Gminy Lesznowola oraz Instytucji Kultury. Analiza projektów budżetu sporządzonych przez jednostki organizacyjne Gminy wykazała następujące nieprawidłowości:

a) Centrum Sportu:

Dla poszczególnych paragrafów wydatków bieżących rzeczowych wskazywano zadania z kwotami składające się na całość wartości paragrafu. Na przykład: Centrum Sportu wykazując kwotę:

- 1) Przy paragrafie 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe” wskazano kwotę 460.000 zł, na którą składają się następujące pozycje: „umowy zlecenia dla opiekunów stadionów i hal sportowych, sprzątanie placów zabaw, wynagrodzenia dla instruktorów prowadzących

zajęcia sportowe, opiekunów podczas akcji lato i zima, delegacje sędziowskie oraz umowy zlecenia związane z organizacją imprez sportowych.”

2) Przy paragrafie 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” dla kwoty 500.000 zł zapisano szczegółowe zadania wraz z ich wartościami:

- Zakup trawy, nawozu na boiska sportowe – 15.000 zł
- Nawozy i farby do malowania linii – 40.000 zł
- Zakup środków do konserwacji obiektów sportowych i rekreacyjnych – 100.000 zł
- Artykuły biurowe i gospodarcze – 10.000 zł
- Zakup paliwa – 30.000 zł
- Zakup sprzętu sportowego (boiska, hale sportowe, stadiony) – 120.000 zł
- Zakup asortymentu do napraw placów zabaw – 30.000 zł
- Zakup środków czystości – 50.000 zł
- Zakup artykułów biurowych, papieru do wydruku plakatów i ulotek dla potrzeb administracyjnych – 13.000 zł
- Zakup betonowych donic przy skateparku w Mysiadle – 20.000 zł
- Zakup artykułów oświetleniowych – 5.000 zł
- Zakup elektronarzędzi do naprawy obiektów sportowych – 2.000 zł
- Zakup niewielkich urządzeń zabawowych typu sprężynowiec, huśtawka – 65.000 zł

b) Jednostki Oświatowe

Przykłady szczegółowego planowania wydatków w jednostkach oświatowych w Gminie Lesznowola w zakresie wynagrodzeń przedstawiają się następująco:

1. **§ 3020 – Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń o łącznej kwocie 361.982,00 zł**, w tym:
 - Jednorazowe świadczenie na start – 2 000,00 zł
 - Świadczenia i ekwiwalent BHP (nauczyciele) – 3 000,00 zł
 - Świadczenia i ekwiwalent BHP (administracja i obsługa) – 8 000,00 zł
 - Pomoc zdrowotna dla nauczycieli – 14 632,00 zł
 - Dodatki socjalne (miejskowy i wiejski) – 334 350,00 zł
2. **§ 4010 – Wynagrodzenia osobowe na kwotę 2.324.240 zł**, w tym:
 - Nagrody jubileuszowe (administracja i obsługa) – 2 000,00 zł
 - Odprawy (administracja i obsługa) – 23 000,00 zł

- Nagrody dyrektora (administracja i obsługa) – 23 941,00 zł
- Wynagrodzenia (administracja i obsługa) – 2 275 299,00 zł
- 3. **§ 4790 – Wynagrodzenia osobowe nauczycieli** wynoszące **5.669.655 zł**, w tym:
 - Nagrody jubileuszowe (nauczyciele) – 8 000,00 zł
 - Nagrody ze specjalnego funduszu nagród (nauczyciele) – 55 442,00 zł
 - Odprawy (nauczyciele) – 62 000,00 zł
 - Wynagrodzenia (nauczyciele) – 5 544 213,00 zł

Pozostałe jednostki organizacyjne opisywały poszczególne paragrafy klasyfikacji budżetowej w złożonych projektach budżetów w sposób analogiczny do przedstawionego powyżej.

USTALENIA AUDYTORÓW:

- W przypadku wydatków rzeczowych przedstawiano zadania lub zakupy składające się na całość kwoty z wyszczególnieniem sum cząstkowych. Jednak taki sposób opisu nie gwarantował, że planowanie wydatków przebiegało zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych ani nie spełniało celu kontroli zarządczej określonego w art. 68 ust. 2 tej ustawy, szczególnie w kontekście skuteczności i efektywności działania. Przykładowo, dla wydatku „Zakup sprzętu sportowego” określono jedynie kwotę 120 000,00 zł, nie podając szczegółów na temat rodzaju sprzętu, przeprowadzonych rozeznaniach cenowych czy konieczności tego zakupu. W ocenie audytorów, brak takich informacji uniemożliwiał organowi, do którego składano projekt, ocenę jego celowości i zasadności.
- Wydatki osobowe nie były szczegółowo ujęte, a wskazywanie jednej sumy dla wynagrodzeń administracji lub nauczycieli, a także dla odpraw czy nagród jubileuszowych, nie pozwalało na ocenę zasadności wykazywanych kwot. Brak szczegółowych wyliczeń uniemożliwia potwierdzenie, że kwoty te są zgodne z założeniami, celowe i uzasadnione.

Takie podejście nie spełnia wymogów właściwej realizacji kontroli zarządczej w zakresie celów i zarządzania ryzykiem (obszar B), w tym określania zadań, monitorowania oraz nadzoru – zapisy w projektach budżetowych nie umożliwiają nadzoru nad realizacją zadań w sposób oszczędny, efektywny i skuteczny.

Podobne uzasadnienia dla wydatków osobowych występowały w projektach składanych na każdy rok budżetowy. Dokumentacja przekazana audytorom nie zawierała żadnych dowodów na to, że Wójt wzywał jednostki do poprawy lub uszczegółowienia składanych danych.

Jak wynika z powyższej analizy, Urząd Gminy nie wprowadził odpowiednich procedur dla składanych projektów budżetowych, które precyzowałyby sposób przygotowywania planów finansowych zgodnie ze standardami kontroli zarządczej. Brakowało także procedur opisujących weryfikację tych planów przez kierownictwo urzędu. W konsekwencji jednostki składały projekty w opisany powyżej sposób, co nie pozwalało na rzetelną kontrolę danych. Brak dokumentacji wzywającej jednostki do wyjaśnień wskazuje na niewypelnianie przez Wójta obowiązków w zakresie kontroli zarządczej dotyczących określania zadań i celów dla podległych jednostek oraz nadzoru nad realizacją procesu planowania budżetu.

2.4. Proces weryfikacji planowanych kwot budżetu - analiza kwot wskazanych przez jednostki organizacyjne w składanych projektach planów finansowych z kwotami zawartymi ostatecznie w Uchwale Budżetowej

Kolejnym obszarem poddanym analizie przez audytorów w zakresie planowania budżetu była uchwała budżetowa na dany rok oraz kwoty przewidziane dla poszczególnych jednostek organizacyjnych. Porównanie kwot wskazanych przez jednostki organizacyjne w składanych projektach planów finansowych z kwotami zawartymi ostatecznie w uchwale budżetowej wykazuje, że urząd, po otrzymaniu projektów planów, dokonywał zmniejszenia wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Wyniki tej analizy przedstawiono poniższej tabeli.

Zestawienie kwot planowanych oraz uchwalonych w latach 2021 – 2024

Jednostka	2021			2022			2023			2024		
	Projekt	Budżet	Różnica	Projekt	Budżet	Różnica	Projekt	Budżet	Różnica	Projekt	Budżet	Różnica
Centrum Sportu	7 894 949,00	4 272 169,00	-3 622 780,00	7 064 100,00	4 329 532,00	-2 734 568,00	9 033 800,00	3 642 500,00	-5 391 300,00	8 748 430,00	5 199 246,00	-3 549 184,00
Gminne Przedszkole Jastrzębiec	749 294,00	564 294,00	-185 000,00	721 930,00	669 930,00	-52 000,00	1 088 728,00	717 628,00	-371 100,00	1 110 200,00	940 000,00	-170 200,00
Gminne Przedszkole Mysiadło	5 324 500,00	4 137 000,00	-1 187 500,00	6 113 993,00	4 124 898,00	-1 989 095,00	7 924 198,00	4 198 184,00	-3 726 014,00	7 465 138,55	4 903 023,00	-2 562 115,55
Gminne Przedszkole Wólka Kosowska	2 588 500,00	2 107 500,00	-481 000,00	4 444 579,00	2 597 025,00	-1 847 554,00	7 073 774,00	3 498 583,00	-3 575 191,00	6 750 674,42	4 890 328,00	-1 860 346,42
Gminne Przedszkole Zamienie	1 185 200,00	876 200,00	-309 000,00	2 574 372,00	2 535 859,00	-38 513,00	4 165 414,00	2 301 034,00	-1 864 380,00	5 585 882,00	2 861 800,00	-2 724 082,00
Szkoła Podstawowa Łazy	14 738 501,00	11 670 774,00	-3 067 727,00	15 452 503,00	10 741 341,00	-4 711 162,00	18 313 772,00	11 758 624,00	-6 555 148,00	19 854 205,00	16 263 205,00	-3 591 000,00
Szkoła Podstawowa Mroków	12 273 700,00	10 775 200,00	-1 498 500,00	16 994 451,00	10 366 800,00	-6 627 651,00	19 893 025,00	12 096 866,00	-7 796 159,00	19 678 650,00	15 476 856,00	-4 201 794,00
Szkoła Podstawowa Mysiadło	18 583 688,00	15 484 188,00	-3 099 500,00	16 172 378,00	12 807 133,00	-3 365 245,00	17 295 101,00	12 236 794,00	-5 058 307,00	19 895 054,72	15 313 154,00	-4 581 900,72
Szkoła Podstawowa Nowa Iwiczna	19 030 400,00	15 863 900,00	-3 166 500,00	22 189 825,00	15 934 477,00	-6 255 348,00	30 428 138,00	16 684 929,00	-13 743 209,00	26 171 592,00	19 439 078,00	-6 732 514,00
Szkoła Podstawowa Zamienie	0,00	0,00	0,00	9 069 082,00	6 010 893,00	-3 058 189,00	14 319 700,00	9 393 582,00	-4 926 118,00	18 002 555,00	14 438 555,00	-3 564 000,00
Zespół Obsługi Placówek Oświatowych	40 925 500,00	30 382 000,00	-10 543 500,00	38 819 200,00	24 078 178,00	-14 741 022,00	45 275 211,00	24 449 910,00	-20 825 301,00	47 880 440,00	45 885 488,00	-1 994 952,00
Zespół Szkolno-Przedszkolny Lesznów	24 387 850,00	19 263 600,00	-5 124 250,00	34 585 262,00	23 943 028,00	-10 642 234,00	42 727 009,00	22 968 206,00	-19 758 803,00	43 053 100,00	29 430 304,00	-13 622 796,00
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej (zad, własne)	1 870 700,00	1 625 000,00	-245 700,00	2 698 400,00	2 698 400,00	0,00	3 146 906,00	2 712 000,00	-434 906,00	2 794 942,00	2 724 942,00	-70 000,00
Razem	149 552 782,00	117 021 825,00	-32 530 957,00	176 900 075,00	120 837 494,00	-56 062 581,00	220 684 776,00	126 658 840,00	-94 025 936,00	226 990 863,69	177 765 979,00	-49 224 884,69

Tabela nr 2: Projekty budżetów oraz uchwalone budżety dla jednostek organizacyjnych Gminy Lesznów w latach 2021 - 2024

Analiza danych zawartych w powyższej tabeli wskazuje, że Wójt Gminy, za pośrednictwem pracowników urzędu, dokonał łącznej redukcji w projektach budżetów jednostek. W latach 2021–2024 jednostki zgłosiły planowane kwoty do uchwały budżetowej na łączną kwotę 774 128 496,69 zł. Jednak, bez stosownego uzasadnienia oraz przy braku określonych zasad i procedur, Wójt zdecydował o obniżeniu tej kwoty do 542 284 138,00 zł, co stanowi redukcję o 231 844 358,69 zł.

Skala tych obniżek wahała się od 38,5 tys. zł (dla Gminnego Przedszkola w Zamieniu w 2022 roku) do 19,7 mln zł (dla Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Lesznawoli).

W dokumentacji przekazanej audytorom nie znaleziono materiałów wyjaśniających metodologię, według której Wójt dokonywał zmniejszeń budżetów poszczególnych jednostek. Szczegółowa analiza wybranych placówek wykazała, że obniżki były zróżnicowane i dotyczyły niemal wszystkich paragrafów budżetowych. Porównanie pierwotnych projektów budżetów, uwzględniających poszczególne paragrafy klasyfikacji budżetowej oraz przypisane im zadania, z ostatecznymi kwotami uchwalonych budżetów nie pozwoliło ustalić przyczyn tych obniżek ani kryteriów, którymi kierowano się przy ich dokonywaniu.

Według audytorów, uchwalenie budżetów w kwotach znacznie niższych niż te zgłoszone przez jednostki wymuszało na nich składanie licznych wniosków o zwiększenie środków w trakcie roku. W odpowiedzi na tę sytuację audytorzy przeanalizowali dokumentację dotyczącą składanych przez jednostki wniosków o zmiany w budżecie. Zauważono również brak skutecznej komunikacji ze strony Urzędu, przez co kierownicy jednostek nie byli informowani o ostatecznych wysokościach przyznanych im środków. W rezultacie, między innymi z powodu tej niepewności, przyjęli taktykę nadmiarowego planowania i składali dodatkowe wnioski budżetowe, nie wiedząc, jaka kwota faktycznie zostanie im przyznana.

Stwierdzono, że wnioski te nie zawierały merytorycznych uzasadnień ani szczegółowych wyliczeń, które uzasadniałyby potrzebę zwiększenia środków. W obowiązujących procedurach wewnętrznych nie było wymogu uzasadniania wniosków, co – zdaniem audytorów – stanowiło naruszenie standardów kontroli zarządczej.

Przykładowe wnioski zostały dołączone jako załączniki do sprawozdania niniejszego sprawozdania.

W przekazanej dokumentacji nie odnaleziono również żadnych pisemnych wezwań ze strony urzędu, skierowanych do jednostek w celu uzupełnienia wniosków o merytoryczne i liczbowe uzasadnienia. Choć obowiązujące procedury składania wniosków o zmiany

w budżecie nie wymagały takich uzasadnień, brak tych dokumentów może świadczyć o niepełnym wypełnianiu obowiązków z zakresu kontroli zarządczej.

Jak stwierdzono:

- Krótkie uzasadnienia zawierały jedynie wnioski składane przez Bibliotekę, co zostało wskazane poniżej.
- Szczegółowe uzasadnienia do składanych wniosków przedstawiały jedynie pisma składane przez Gminny Ośrodek Kultury w roku 2024. Natomiast wnioski o zwiększenie budżetu składane przez tę jednostkę w latach 2021–2023 miały formę jednego zdania: „Zwracam się z prośbą o zwiększenie kwoty dotacji o...”.

Przykładowe wnioski Gminnego Ośrodka Kultury z 2024 roku oraz z lat wcześniejszych stanowią załącznik nr ... do sprawozdania.

ZIDENTYFIKOWANE RYZYKA:

1. **Nadmierne zwiększenia budżetów** – Brak precyzyjnych uzasadnień dla wnioskowanych kwot w projektach budżetowych prowadzi do ryzyka nieuzasadnionych zwiększeń w planie finansowym jednostek, nawet gdy środki są niewykorzystane. Może to skutkować nieoptymalnym zarządzaniem środkami i ich niepotrzebnym blokowaniem.
2. **Niewystarczająca kontrola nad realizacją budżetu** – Brak transparentności w zakresie przyczyn i sposobu ustalania potrzeb finansowych jednostek ogranicza możliwość skutecznego nadzoru nad realizacją budżetu przez kierownictwo urzędu.
3. **Ryzyko nadmiarowego planowania budżetowego** – Jednostki mogą przyjmować taktykę nadmiarowego planowania, zakładając zawyżone kwoty w projekcie budżetu. Może to prowadzić do braku środków w innych, bardziej potrzebujących obszarach.
4. **Brak przejrzystości** – Nieuzasadnione zwiększenia bez pełnej dokumentacji i wyjaśnień mogą wpływać na brak przejrzystości w gospodarowaniu środkami publicznymi, co z kolei obniża poziom zaufania społecznego do urzędu.
5. **Ograniczenie możliwości dostosowania budżetu do rzeczywistych potrzeb** – Niespójności i nieuzasadnione zmiany mogą skutkować brakiem elastyczności budżetu, co może ograniczać możliwość finansowania nagłych i priorytetowych zadań.

REKOMENDACJE:

1. **Wprowadzenie precyzyjnego uzasadnienia wnioskowanych kwot** – Każdy wniosek budżetowy powinien zawierać szczegółowe uzasadnienie wraz z analizą historycznych wydatków oraz prognozą przyszłych potrzeb, aby uniknąć nieuzasadnionych zwiększeń budżetów.
2. **Zwiększenie kontroli nad realizacją budżetu** – Wdrożenie mechanizmów monitorowania i raportowania wydatków jednostek w ujęciu kwartalnym pozwoli na bieżące korygowanie nieefektywnego wykorzystania środków oraz zwiększenie nadzoru kierownictwa nad realizacją budżetu.
3. **Eliminacja nadmiarowego planowania budżetowego** – Opracowanie wytycznych dotyczących realistycznego planowania budżetowego oraz analiza historycznych poziomów wydatkowania pozwolą na ograniczenie zawyżania kwot w projektach budżetu.
4. **Poprawa przejrzystości budżetu** – Obowiązek dołączania pełnej dokumentacji oraz wyjaśnień dotyczących zmian w budżecie zapewni transparentność procesu, co wpłynie na wzrost zaufania społecznego do sposobu zarządzania środkami publicznymi.
5. **Realistyczne planowanie wg potrzeb jednostki** – Wprowadzenie mechanizmów umożliwiających planowanie budżetu w oparciu o rzeczywiste potrzeby i priorytetowe zadania.

2.5. Nieprawidłowości w procesie dokonywania zmian w budżecie wybranych jednostek organizacyjnych gminy

Audytorzy nie przeprowadzili analizy porównawczej wniosków złożonych przez jednostki ze zmianami wprowadzonymi przez urząd, które są zapisane w uchwałach o zmianie budżetu oraz zarządzeniach Wójta, z uwagi na brak pełnej dokumentacji w tym zakresie.³

³ Przykładowo:

Gminny Ośrodek Kultury:

- 2022 rok – wniosek w formie email na kwotę 450.000 zł z dnia 10.10.2022 r. natomiast zmiany były dokonywane przez Urząd i Radę cały rok np. uchwała nr 570 kwota 15.000 zł, uchwała nr 690 – kwota 300.000 zł, uchwała nr 708 – kwota 300.000 zł

- 2023 r. – wnioski składane przez jednostkę od 09.08. – zmiany dokonywane przez Urząd i Radę odbywały się również w pierwszym półroczu, Centrum Sportu:

- 2022 rok- jednostka przedstawiła wnioski 12.05. oraz 05.07 na kwotę ponad 600 tys. natomiast zmiany były dokonywane cały rok na kwotę ponad 1,2 mln,

Biblioteka:

- 2022 – wniosek z 04.04 na kwotę 120 tys. zł, następuje zwiększenie uchwałą 120 tys. zł, ale jest kolejne zwiększenie o 90 tys. zł – brak wniosku.

W związku z brakiem przedstawienia pełnej dokumentacji, audytorzy ograniczyli swoje badanie do zmian wskazanych przez Urząd, które zostały wprowadzone za pomocą zarządzeń oraz uchwał. Zmiany te – zarówno zwiększenia, jak i zmniejszenia – odniesiono do wykonania wydatków, zgodnie ze sprawozdaniami Rb-28S na dzień 30 czerwca oraz 31 grudnia danego roku. Szczegółowe tabele stanowią załącznik do sprawozdania.

Poniżej przedstawione zostały przypadki dokonywania zwiększeń w planie finansowym jednostki, pomimo posiadania niewykorzystanych środków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, umożliwiających realizację zadań w ramach danego paragrafu.

ZESPÓŁ SZKOLNO-PRZEDSZKOLNY W LESZNOWOLI									
Dział	Rozdział	§	Nazwa paragrafu	Projekt budżetu	Uchwała budżetowa	Zwiększenie	Plan po zwiększeniach	Wykonanie wydatków Rb-28S	% wykonania
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
801	80101	4010	wynagrodzenia osobowe	3 332 300,00	2 462 000,00	250 000,00	2 712 000,00	1 467 065,16	54,10
801	80101	4110	składki na ubezpieczenie społeczne	2 186 500,00	1 902 500,00	200 000	2 102 500,00	1 090 029,67	51,84
801	80101	4790	wynagrodzenia osobowe nauczycieli	7 292 500,00	7 292 500,00	2 333 215,00	9 625 715,00	4 779 498,69	49,65
801	80104	4790	wynagrodzenia osobowe nauczycieli	2 261 500,00	1 500 000,00	700 000,00	2 200 000,00	1 088 434,68	49,47
801	80107	4790	wynagrodzenia osobowe nauczycieli	1 644 700,00	1 344 700,00	300 000	1 644 700,00	791 073,92	48,10
801	80150	4790	wynagrodzenia osobowe nauczycieli	3 776 700,00	2 776 700,00	700 000,00	3 476 700,00	1 645 246,13	47,32

Tabela nr 3 Zwiększenia w planie finansowych ZSP w Lesznowoli w pierwszej połowie 2024 roku

Tabela przedstawia przypadki zwiększeń w planie finansowym Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Lesznowoli, mimo że dostępne środki na poszczególnych paragrafach pozwalały na realizację zadań. Na przykład, dla paragrafu 4010 („wynagrodzenia osobowe”) pierwotnie zaplanowana kwota wynosiła 2 462 000,00 zł, którą zwiększono o 250 000,00 zł, mimo że wykonanie wyniosło jedynie 54,10%.

Z analizy powyższej tabeli wynika, że w ramach wskazanych paragrafów dokonywano zmian – zwiększeń, pomimo posiadania jeszcze środków finansowych na realizację zadań. W ocenie audytorów – jak wskazano wcześniej – niezbędne jest odpowiednie uzasadnianie kwot umieszczanych przez jednostkę w projekcie budżetu dla poszczególnych paragrafów. Takie podejście pozwoli kierownictwu urzędu na prawidłowe i optymalne planowanie realizacji budżetu, ustalanie wysokości środków w poszczególnych paragrafach oraz podejmowanie

świadomych decyzji dotyczących zmniejszeń na etapie planowania budżetowego, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb jednostek.

2.6. Wzrost wydatków bieżących Centrum Sportu.

Z poniższej tabeli wynikają znaczne wzrosty planu na 2024 rok w porównaniu do planu na pierwsze półrocze 2023 roku, co może być związane ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia. Jednakże, w związku z brakiem wyliczeń co do wynagrodzeń w projekcie budżetu, niemożliwe jest odniesienie się do prawidłowości prezentowanego planu.

CENTRUM SPORTU								
				2023 rok - Rb na 30.06.		2024 rok - Rb na 30.06		Plan 2024 do planu 2023
Dział	Rozdział	§	Nazwa paragrafu	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	
926	92605	3020	wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	15 000,00	2 360,67	17 500,00	3 307,31	1,17
926	92605	3240	stypendia dla uczniów	42 000,00	11 400,00	45 500,00	0,00	1,08
926	92605	4010	wynagrodzenia osobowe	1 225 000,00	774 105,86	1 730 500,00	775 588,53	1,41
926	92605	4040	dodatkowe wyn. roczne	100 000,00	100 000,00	119 495,00	119 494,99	1,19
926	92605	4110	składki na ubez. społ	227 000,00	151 370,30	360 000,00	146 846,41	1,59
926	92605	4120	Fundusz Pracy	28 000,00	15 778,21	30 000,00	14 995,20	1,07
926	92605	4140	PFRON	1 000,00	1 000,00	1 000,00	0,00	1,00
926	92605	4170	wynagrodzenia bezosobowe	191 205,00	124 951,04	387 405,00	316 674,57	2,03
926	92605	4190	nagrody konkursowe	20 000,00	10 922,28	30 000,00	29 279,38	1,50
926	92605	4210	zakup materiałów i wyposażenia	148 000,00	107 861,71	239 589,00	189 040,38	1,62
926	92605	4220	zakup żywności	1 000,00	248,33	1 000,00	684,18	1,00
926	92605	4260	zakup energii	135 000,00	82 147,74	150 000,00	90 337,02	1,11
926	92605	4270	zakup usług remontowych	53 000,00	13 954,37	393 520,00	69 694,45	7,42
926	92605	4280	zakup usług zdrowotnych	6 000,00	1 553,40	6 000,00	1 124,10	1,00
926	92605	4300	zakup usług pozostałych	655 000,00	288 934,47	857 500,00	642 023,84	1,31
926	92605	4350	zakup towarów Ukraina	20 000,00	20 000,00	0,00	0,00	0,00

Tabela Nr 4 : Plan i wykonanie Centrum Sportu- I półrocze 2023 a I półrocze 2024

Znaczny wzrost wydatków bieżących wykazano w tabeli, w której audytorzy wskazują pozycje z wyraźnym wzrostem kosztów dla jednostki Centrum Sportu. Z uwagi na brak szczegółowych uzasadnień i wyliczeń do projektów składanych przez tę jednostkę do Wójta, **kierownictwo Urzędu nie miało możliwości oceny zasadności zwiększonych kwot w poszczególnych paragrafach.** Brak takiej analizy uniemożliwia również skuteczne zapewnienie standardu kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych.

Z tabeli wynikają znaczne wzrosty planu na 2024 rok w porównaniu do planu na pierwsze półrocze 2023 roku, co może być związane ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia. Jednakże, w związku z brakiem wyliczeń co do wynagrodzeń w projekcie budżetu, niemożliwe jest odniesienie się do prawidłowości prezentowanego planu.

Dla wynagrodzeń bezosobowych wykonanie na pierwsze półrocze 2024 roku jest ponad dwukrotnie wyższe niż na pierwsze półrocze 2023 roku. Plan dla paragrafu 4170 („Wynagrodzenia bezosobowe”) w Centrum Sportu na koniec 2023 roku wynosił 435 705 zł, z wykonaniem na poziomie 417 562 zł, w porównaniu do pierwotnego planu 191 205 zł. Brak szczegółowych uzasadnień i wyliczeń zarówno w projekcie budżetu, jak i we wnioskach o zwiększenie, uniemożliwia ocenę racjonalności wydatków w tej kategorii.

W paragrafie dotyczącym zakupu usług pozostałych wykonanie na pierwsze półrocze 2024 roku dorównuje już całemu planowi na 2023 rok. Wykonanie na koniec 2023 roku osiągnęło kwotę 903 756 zł. Brak szczegółowych uzasadnień zarówno w projekcie budżetu, jak i w uzasadnieniach do składanych wniosków o zwiększenie środków, uniemożliwia ocenę zasadności oraz celowości poniesionych wydatków w tej kategorii.

2.7. Nierzetelne planowanie budżetów jednostek organizacyjnych.

Szczegółowa analiza projektów budżetowych, planów oraz zmian wykazała, że kierownicy jednostek nie wykazują należytej staranności w procesie planowania wydatków. Kwoty umieszczane w projektach budżetów oraz wnioskach o zwiększenia w poszczególnych paragrafach często nie mają odzwierciedlenia w faktycznym poziomie wydatkowania. Brak szczegółowych wytycznych dotyczących planowania budżetowego w procedurach obowiązujących w Gminie oraz brak wymogu od kierowników jednostek, aby realizowali budżet w sposób ostrożny, zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, powoduje, że system planowania budżetowego funkcjonuje nieprawidłowo. W rezultacie, kwoty wykazywane przez kierowników w projektach i wnioskach są trudne do zweryfikowania pod kątem zasadności.

Poniżej przedstawiono przykłady znacznych różnic między wnioskowanymi kwotami a faktycznym wykonaniem budżetu w wybranych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Należy zauważyć, że na koniec roku kwoty w planie były dostosowywane do faktycznego wykonania, co wskazuje, że środki w wielu przypadkach były planowane w zawyżonej wysokości. Mimo

posiadanej wiedzy o przewidywanym wykonaniu za rok poprzedzający rok budżetowy, kierownicy jednostek zgłaszali zapotrzebowanie w nadmiernych kwotach.

Z danych zawartych w poniższych tabelach wynika, że jednostki nierzetelnie planowały kwoty budżetowe, wskazując kwoty znacznie wyższe niż niezbędne do realizacji zadań. Co więcej, mimo że często w poprzednich latach wykonanie na dzień składania projektu wskazywało, że wydatki będą znacznie niższe niż planowane, jednostki nie dostosowywały swoich prognoz. Takie działania nie zapewniają realizacji celów kontroli zarządczej oraz naruszają standardy kontroli w obszarze C – Mechanizmy Kontroli, punkt 11 (Nadzór), oraz w obszarze D – Informacja i Komunikacja, punkty 16 (Bieżąca informacja) i 17 (Komunikacja wewnętrzna).

Tabela nr 5: Zestawienie kwot z projektu budżetu dla Szkoły Podstawowej w Nowej Iwicznej, dla których wykonanie było znacznie niższe od projektu budżetu składanego do Urzędu przez kierownika jednostki.

Szkoła Podstawowa Nowa Iwiczna							30.06.		31.12.	
Rok	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Projekt	Budżet	Różnica	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
2021	80101	4260	Zakup energii	600 000,00	400 000,00	-200 000,00	400 000,00	223 443,81	408 000,00	406 533,87
	80101	4300	Zakup usług pozostałych	280 000,00	200 000,00	-80 000,00	120 000,00	87 243,38	153 000,00	151 889,70
2022	80101	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	489 200,00	150 000,00	-339 200,00	318 200,00	200 258,07	339 200,00	336 319,27
	80101	4300	Zakup usług pozostałych	369 200,00	100 000,00	-269 200,00	232 500,00	163 909,52	360 356,00	360 356,00
	80101	4790	Wynagrodzenia osobowe nauczycieli	2 588 414,00	1 600 000,00	-988 414,00	1 600 000,00	810 873,82	1 880 000,00	1 830 052,64

Jak wynika z powyższej tabeli, Szkoła w 2021 i 2022 roku zaplanowała w projekcie budżetu środki w znacznie zawyżonej wysokości względem faktycznego wykonania. W 2022 roku dyrektor placówki wskazał kwotę 2 588 414 zł na wynagrodzenia nauczycieli jako konieczną do pełnej i prawidłowej realizacji zadań, podczas gdy rzeczywiste wykonanie było niższe o ponad 750 tys. zł. Wskazuje to, że zakładana kwota była nieuzasadniona i niecelowa.

Łączny plan dla pozycji wskazanych w tabeli, zaproponowany przez dyrektora, wynosił 3 967 614,00 zł, podczas gdy wykonanie w tych paragrafach zamknęło się kwotą 2 724 795 zł. Oznacza to **różnicę w wysokości 1 232 818,00 zł, wskazującą na niezasadność wnioskowanej kwoty a planowanie było przeprowadzone w sposób nieuzasadniony i nieadekwatny do rzeczywistych potrzeb.**

Tabela nr 6 : Zestawienie kwot z projektu budżetu dla Szkoły Podstawowej w Łazach, dla których wykonanie było znacznie niższe od projektu budżetu składanego do Urzędu przez kierownika jednostki.

Rok	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Projekt	Budżet	Różnica	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
2021	80103	4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	426 313,00	200 000,00	-226 313,00	200 000,00	78 230,81	167 700,00	167 608,67
2022	80101	4170	Wynagrodzenia bezosobowe	65 000,00	5 000,00	-60 000,00	5 000,00	4 042,78	2 600,00	1 620,00
		4260	Zakup energii	500 000,00	250 000,00	-250 000,00	250 000,00	186 456,30	301 885,00	301 746,52
2023	80101	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	295 500,00	45 000,00	-250 500,00	66 160,00	28 515,05	71 160,00	69 634,07
2024	80101	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	331 000,00	71 000,00	-260 000,00	82 500,00	71 137,28		

Jak wynika z powyższej tabeli, w każdym z badanych lat Szkoła planowała kwoty, które nie miały odzwierciedlenia w faktycznym wykonaniu budżetu. Łącznie, dla tych pozycji, dyrektor wnioskował w latach 2021–2023 o 1 286 813 zł, podczas gdy wykonanie wydatków wyniosło jedynie 373 000 zł. Oznacza to, że **różnica w wysokości 913 812 zł stanowiła kwotę wnioskowaną bez uzasadnienia**.

Tabela nr 7: Zestawienie kwot z projektu budżetu dla Szkoły Podstawowej w Mysiadle, dla których wykonanie było znacznie niższe od projektu budżetu składanego do Urzędu przez kierownika jednostki.

Rok	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Projekt	Budżet	Różnica	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
2021		4170	Wynagrodzenia bezosobowe	60 000,00	10 000,00	-50 000,00	10 000,00	0,00	1 700,00	0,00
		4210	Zakup materiałów i wyposażenia	368 000,00	120 000,00	-248 000,00	110 800,00	41 254,12	132 800,00	132 566,96
		4300	Zakup usług pozostałych	462 000,00	280 000,00	-182 000,00	260 000,00	177 455,65	313 700,00	312 758,11
	80148	4300	Zakup usług pozostałych	82 000,00	15 000,00	-67 000,00	15 000,00	3 895,00	17 700,00	17 204,20
	85401	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	31 000,00	8 000,00	-23 000,00	8 000,00	3 268,82	8 000,00	7 970,47
		4300	Zakup usług pozostałych	20 000,00	5 000,00	-15 000,00	5 000,00	1 950,00	4 300,00	4 298,10
2022	80101	4170	Wynagrodzenia bezosobowe	130 000,00	10 000,00	-120 000,00	10 000,00	6 877,11	10 000,00	9 227,11
		4210	Zakup materiałów i wyposażenia	278 900,00	120 000,00	-158 900,00	170 105,00	75 492,98	161 475,00	161 130,32
		4260	Zakup energii	705 000,00	500 000,00	-205 000,00	500 000,00	286 429,44	500 000,00	491 794,25

2023	80101	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	321 900,00	45 000,00	-276 900,00	45 831,00	15 935,77	61 662,00	57 493,72
	80148	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	44 000,00	10 000,00	-34 000,00	10 000,00	4 306,79	20 000,00	20 000,00
		4300	zakup usług pozostałych	69 500,00	10 000,00	-59 500,00	10 000,00	2 919,75	10 000,00	9 921,47
2024	80101	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	402 700,00	52 700,00	-350 000,00	61 897,00	44 025,93		
	80150	4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	494 629,00	314 629,00	-180 000,00	364 629,00	183 941,42		

Z powyższej tabeli wynika, że dyrektor placówki w każdym roku planował budżet we wskazanych paragrafach klasyfikacji budżetowej w sposób niestaranny i nierzetelny. W latach 2021–2023 dyrektor wskazał plan budżetowy na kwotę 2 572 300 zł jako niezbędną do realizacji zadań w tych paragrafach, podczas gdy faktyczne wykonanie wyniosło 1 224 364 zł. Różnica w **wysokości 1 347 936 zł to kwota wnioskowana bez uzasadnienia i świadczy o tym, że planowanie było przeprowadzone w sposób nieuzasadniony i nieadekwatny do rzeczywistych potrzeb.**

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Mysiadle zaplanował m.in.:

⇒ Paragraf 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe”

- w 2021 roku w paragrafie 4170 kwotę 60.000 zł – wykonanie 0 zł,
- w 2022 roku ponownie planuje kwotę wysoką 130.000 zł – dwa razy wyższą niż w 2021 roku - wykonanie 9.227 zł. – tj. 7% planu

⇒ Paragraf 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia”

- w 2021 roku kwotę 368.000 zł – wykonanie 132 566,96 – 36% planu
- w 2022 roku 278 900,00-wykonanie znowu zdecydowanie niższe 161 130 – 58% planu
- w 2023 dyrektor jednostki planuje 321 900,00, wykonanie 57 493,72 – 18% planu,
- w 2024 roku plan 402 700,00, wykonanie na półrocze 44 tys. – 10% planu

⇒ Paragraf 4300 w rozdziale 80148

- w 2021 roku plan kwota 82.000 zł, wykonanie 17.200 zł – 21% planu
- w 2023 roku plan kwota 69.500 zł -wykonanie 9.921 zł – 14% planu

Tabela nr 8 : Zestawienie kwot z projektu budżetu dla Centrum Sportu, dla których wykonanie było znacznie niższe od projektu budżetu składanego do Urzędu przez kierownika jednostki

Centrum Sportu							30.06.		31.12.	
Rok	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Projekt	Budżet	Różnica	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
2021	92605	401	Wynagrodzenia osobowe pracowników	2 000 000,00	1 100 000,00	-900 000,00	1 105 570,00	486 548,73	1 179 570,00	1 179 215,40
	92605	411	Składki na ubezpieczenia społeczne	360 000,00	275 000,00	-85 000,00	275 000,00	94 923,85	253 900,00	242 507,17
	92605	412	Składki na Fundusz Pracy	52 000,00	40 000,00	-12 000,00	40 000,00	10 182,69	30 000,00	25 740,93
	92605	419	Nagrody konkursowe	100 000,00	50 000,00	-50 000,00	50 000,00	19 777,02	39,55%	28 500,00
	92605	421	Zakup materiałów i wyposażenia	467 500,00	327 300,00	-140 200,00	270 900,00	98 718,58	36,44%	338 306,00
	92605	426	Zakup energii	185 000,00	160 000,00	-25 000,00	160 000,00	26 764,37	16,73%	77 000,00
	92605	430	Zakup usług pozostałych	1 541 000,00	1 131 300,00	-409 700,00	1 047 300,00	234 399,50	22,38%	911 100,00
2022	92605	419	Nagrody konkursowe	100 000,00	50 000,00	-50 000,00	50 000,00	26 447,95	41 000,00	40 592,18
	92605	430	Zakup usług pozostałych	1 449 000,00	750 000,00	-699 000,00	740 000,00	363 218,11	1 068 000,00	1 065 674,14
2023	92605	4190	Nagrody konkursowe	80 000,00	10 000,00	-70 000,00	20 000,00	10 922,28	36 500,00	35 135,37
	92605	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	500 000,00	130 000,00	-370 000,00	148 000,00	107 861,71	273 878,00	256 479,33
	92605	4260	Zakup energii	300 000,00	200 000,00	-100 000,00	135 000,00	82 147,74	117 900,00	117 830,74
	92605	4300	Zakup usług pozostałych	1 223 000,00	520 000,00	-703 000,00	655 000,00	288 934,47	905 583,00	903 756,04
2024	92605	4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	1 700 000,00	1 852 500,00	152 500,00	1 730 500,00	775 588,53		
	92605	4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	330 000,00	360 000,00	30 000,00	360 000,00	146 846,41		
	92605	4120	Składki na Fundusz Pracy	42 530,00	30 000,00	-12 530,00	30 000,00	14 995,20		
	92605	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	542 000,00	242 000,00	-300 000,00	239 589,00	189 040,38		
	92605	4260	Zakup energii	250 000,00	150 000,00	-100 000,00	150 000,00	90 337,02		

Z tabeli wynika, że w każdym roku dyrektor placówki planował budżet we wskazanych paragrafach klasyfikacji budżetowej w sposób niestaranny i nierzetelny. W latach 2021–2023 dyrektor przewidział kwotę 8 358 500 zł jako niezbędną do realizacji zadań w tych paragrafach, podczas gdy faktyczne

wykonanie wyniosło 5 221 837 zł. Różnica w wysokości 3 136 663 zł to nieuzasadniona kwota wniosku i świadczy o tym, że planowanie budżetu zostało przeprowadzone bez należytej staranności i rzetelności.

W tym:

⇒ Paragraf 4190 „Nagrody Konkursowe”

- w 2021 plan 100 000 zł - wykonanie 28 500 zł – 29% planu
- w 2022 plan 100.000 zł – tym razem wykonanie 40.592 zł -40% planu
- w 2023 plan 80.000 zł – wykonanie 35.135 zł – 44% planu

⇒ Paragraf 4210

- w 2021 plan 467.500 zł – wykonanie 338.306 – 72% planu
- w 2023 rok plan 500 000 zł - wykonanie 256 479 zł – 51% planu
- w 2024 roku znowu plan 542.000 zł

Tabela nr 9 : Zestawienie kwot z projektu budżetu dla Zespołu Przedszkolno – Szkolnego w Lesznowoli, dla których wykonanie było znacznie niższe od projektu budżetu składanego do Urzędu przez kierownika jednostki

Zespół Przedszkolno- Szkolny w Lesznowoli							30.06.		31.12.	
Rok	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Projekt	Budżet	Różnica	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
2021	80101	4170	Wynagrodzenia bezosobowe	80 000,00	10 000,00	-70 000,00	10 000,00	7 032,00	10 800,00	10 765,43
	80101	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	311 000,00	200 000,00	-111 000,00	200 000,00	107 459,70	261 000,00	253 359,67
	80101	4260	Zakup energii	644 000,00	400 000,00	-244 000,00	400 000,00	256 571,02	504 400,00	503 768,17
	80101	4300	Zakup usług pozostałych	453 250,00	250 000,00	-203 250,00	198 899,00	112 225,07	286 341,00	281 797,47
2022	80101	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	400 000,00	250 000,00	-150 000,00	212 000,00	111 245,08	209 000,00	192 752,08
	80101	4260	Zakup energii	500 000,00	420 000,00	-80 000,00	620 000,00	471 498,71	688 000,00	665 455,37
	80101	4300	Zakup usług pozostałych	1 022 250,00	300 000,00	-722 250,00	252 500,00	171 145,75	335 500,00	335 438,64
2023	80101	4170	Wynagrodzenia bezosobowe	90 000,00	0,00	-90 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	80101	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	450 000,00	60 000,00	-390 000,00	78 344,00	46 118,20	93 344,00	86 506,24
	80101	4260	Zakup energii	2 005 000,00	600 000,00	-1 405 000,00	53 000,00	365 159,94	674 500,00	673 406,27
	80101	4300	Zakup usług pozostałych	685 300,00	80 000,00	-605 300,00	180 000,00	129 215,00	255 000,00	254 998,57

	80103	4260	Zakup energii	95 000,00	50 000,00	-45 000,00	50 000,00	8 229,43	35 000,00	33 217,22
	80103	4300	Zakup usług pozostałych	163 000,00	16 000,00	-147 000,00	46 000,00	22 133,84	46 000,00	45 808,26
	80148	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	150 000,00	15 000,00	-135 000,00	35 000,00	14 932,51	48 000,00	3 644,22
	80148	4260	Zakup energii	275 000,00	60 000,00	-215 000,00	40 000,00	2 484,06	9 000,00	7 285,81

Z tabeli wynika, że w każdym roku dyrektor placówki planował budżet we wskazanych paragrafach klasyfikacji budżetowej w sposób niestaranny i nierzetelny. W latach 2021–2023 dyrektor przewidział kwotę 7 323 800 zł jako niezbędną do realizacji zadań w tych paragrafach, podczas gdy faktyczne wykonanie wyniosło 3 348 203 zł. Różnica **wynosząca 3 975 597 zł to nieuzasadniona kwota wniosku o zwiększenie planu ustalona bez należytej staranności i precyzji.**

⇒ W tym: Paragraf 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe”

- w 2021 roku plan 80.000 zł wykonanie 10.765 – 13% planu
- w 2023 rok plan 90.000 zł wykonanie 0,00 zł, - 0%
- w 2024 roku znowu 90.000 zł plan

⇒ Paragraf 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia”

- w 2021 r. plan 311.000 zł wykonanie 253.359 zł – 81% planu
- w 2022 rok plan 400.000 zł wykonanie 192.752 zł – 48% planu
- w 2023 plan 450.000 zł wykonanie 86.506 – 19% planu
- w 2024 r w końcu mniejszy plan 250.000 zł

Tabela nr 10 : Zestawienie kwot z projektu budżetu dla Ośrodka Pomocy Społecznej w Lesznowoli, dla których wykonanie było znacznie niższe od projektu budżetu składanego do Urzędu przez kierownika jednostki

Ośrodek Pomocy Społecznej							30.06.		31.12.	
Rok	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Projekt	Budżet	Różnica	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
2021	85219	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	100 000,00	100 000,00	0,00	93 000,00	38 341,74	46 995,00	37 845,75
2022	85219	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	125 000,00	125 000,00	0,00	124 600,00	69 050,68	98 879,00	63 025,88
2023	85219	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	155 000,00	75 000,00	-80 000,00	65 000,00	22 117,22	69 934,00	56 186,74

Z tabeli wynika, że w każdym roku dyrektor placówki planował budżet we wskazanym paragrafie klasyfikacji budżetowej w sposób niestaranny i nierzetelny. W latach 2021–2023 plan na paragraf 4210, określony przez dyrektora jako niezbędny do realizacji zadań, wyniósł 380 000 zł, podczas gdy faktyczne wykonanie wyniosło 157 058 zł. **Różnica w wysokości 222 942 zł wskazuje na niezasadność wnioskowanej kwoty, oraz że planowanie budżetu w tym paragrafie było przeprowadzone bez należytej staranności i rzetelności.**

USTALENIA AUDYTORÓW:

Z analizy danych zawartych w powyższych tabelach wynika, że jednostki dokonywały planowania budżetu w sposób nierzetelny, często wskazując kwoty znacznie wyższe niż rzeczywiście niezbędne do realizacji zadań. Co istotne, w wielu przypadkach dane z lat poprzednich już na etapie składania projektów budżetowych wskazywały, że wydatki będą znacznie niższe niż planowane. Taki sposób planowania nie zapewnia realizacji celów kontroli zarządczej oraz nie spełnia standardów kontroli w obszarze **C – Mechanizmy Kontroli**, punkt 11 (Nadzór), oraz obszarze **D – Informacja i Komunikacja**, punkty 16 (Bieżąca informacja) i 17 (Komunikacja wewnętrzna).

Brak odpowiednich, szczegółowych procedur w zakresie planowania i dokonywania zmian w budżecie skutkował tym, że kierownictwo jednostek nie realizowało celów kontroli zarządczej określonych w art. 68 ustawy o finansach publicznych. W szczególności nie zapewniono właściwej ochrony zasobów finansowych, a także skuteczności i efektywności działania jednostek.

Brak jasnych wytycznych dotyczących procesu planowania budżetowego spowodował następujące problemy:

- **Nieracjonalne planowanie „na zapas”** – Jednostki organizacyjne gminy często zawyżały planowane kwoty, podając w projektach budżetowych nieracjonalne i niezasadne wartości.
- **Brak możliwości weryfikacji zasadności planowanych kwot** – W dokumentacji brakowało informacji na temat podstaw i danych przyjętych przez dyrektorów jednostek do planowania budżetu.
- **Niska przejrzystość projektów budżetowych** – Projekty budżetów składane do gminy były mało przejrzyste. Mimo wielu przedstawionych kwot, liczb i danych, nie odzwierciedlały one rzeczywistych potrzeb związanych z realizacją zadań.
- **Brak zapewnienia celowości i oszczędności** – Projekty budżetowe nie gwarantowały, że zadania będą realizowane w sposób celowy i oszczędny oraz z osiągnięciem najlepszych efektów przy zastosowanych nakładach.
- **Dowolność w planowaniu kwot** – Jednostki miały pełną swobodę w ustalaniu wysokości środków na poszczególne wydatki, co skutkowało nadmiernym wskazywaniem środków w projektach jako „niezbędnych” do realizacji zadań. W rzeczywistości stanowiło to próbę uzyskania większych środków bez uzasadnienia i weryfikacji zasadności wnioskowanych kwot.

ZIDENTYFIKOWANE RYZYKA:

1. **Nieefektywne zarządzanie zasobami finansowymi** – Nierzetelne planowanie budżetu prowadzi do blokowania środków finansowych, które mogłyby być przeznaczone na inne, bardziej priorytetowe zadania. Brak precyzyjnego planowania powoduje również, że jednostka nie dysponuje budżetem adekwatnym do rzeczywistych potrzeb.
2. **Brak transparentności i przejrzystości w planowaniu budżetowym** – Niewłaściwe planowanie kwot bez uwzględnienia faktycznego wykonania z lat poprzednich sprawia, że proces budżetowy staje się mało przejrzysty, co utrudnia nadzór i kontrolę zarządczą.
3. **Ryzyko nadmiarowego planowania** – Jednostka może przyjmować strategię nadmiarowego planowania kwot budżetowych, co generuje nieuzasadnione zapotrzebowanie na środki i zakłóca równowagę finansową całej gminy.

REKOMENDACJE:

1. **Opracowanie jasnych wytycznych dotyczących procesu planowania budżetowego** – Należy stworzyć precyzyjne zasady określające sposób szacowania i uzasadniania planowanych kwot budżetowych, uwzględniając historyczne wydatki i rzeczywiste potrzeby jednostek.
2. **Wprowadzenie obowiązku uzasadniania planowanych wydatków** – Każda jednostka powinna przedstawiać szczegółowe uzasadnienie każdej wnioskowanej kwoty, oparte na analizie danych z lat poprzednich oraz przewidywanych zmianach w zakresie realizowanych zadań.
3. **Zwiększenie przejrzystości projektów budżetowych** – Należy ustandaryzować sposób prezentacji projektów budżetu, tak aby były one czytelne, transparentne i zawierały szczegółowe informacje dotyczące celowości poszczególnych wydatków.
4. **Wdrożenie mechanizmu weryfikacji planowanych kwot** – Kierownictwo gminy powinno przeprowadzać mechanizmy systematycznej analizy zasadności i racjonalności zgłaszanych wniosków budżetowych, uwzględniając porównanie planowanych kwot z ich faktycznym wykonaniem w poprzednich latach.
5. **Ograniczenie dowolności w planowaniu budżetu** – Wprowadzenie limitów i zasad weryfikacji wysokości wnioskowanych środków pozwoli na ograniczenie nadmiarowego planowania oraz eliminację sytuacji, w których jednostki zawyżają potrzeby budżetowe bez odpowiedniego uzasadnienia.

6. Poprawa efektywności zarządzania finansami – Regularne monitorowanie wykorzystania budżetu i wprowadzanie korekt w trakcie roku budżetowego umożliwi lepsze dostosowanie środków do rzeczywistych potrzeb i poprawi efektywność wydatkowania zasobów gminy.

2.8. Nierzetelne planowanie budżetów Instytucji Kultury.

Gminna Biblioteka Publiczna w Lesznawoli

RODZAJ KOSZTU	2021	2022	2023	2024
energia, gaz	20 000,00	24 000,00	50 000,00	40 000,00
organizacja konkursów i materiały	24 500,00	78 230,00	75 830,00	70 930,00
mat eksploatacyjne, wyposażenie	29 000,00	21 900,00	25 300,00	29 000,00
zbiory biblioteczne	45 000,00	59 000,00	70 500,00	75 000,00
usługi obce - licencje, utrzymanie lokali, bhp, rodo, systemy informatyczne	170 000,00	176 900,00	177 200,00	227 000,00
płace z pochodnymi	951 700,00	1 177 650,00	1 144 050,00	1 183 400,00
umowy zlecenia i o dzieło	10 000,00	33 480,00	100 000,00	33 480,00
wydatki pozostałe - imprezy, utrzymanie nowych filii	69 500,00	93 530,00	91 130,00	83 730,00
ZATRUDNIENIE OSOBY W TYM EMERYCI, RENCISCI	12,00	brak danych	12,00	brak danych
EMERYCI/RENCIŚCI	2,00	brak danych	brak danych	brak danych
ADMIN/TECH/GOSP	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych
KSIEGOWOŚĆ , KADRY , PLACE	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych
UM-ZLEC	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych
działalność statutowa	358 000,00	453 560,00	489 960,00	525 660,00
wynagrodzenia wszystkie	961 700,00	1 211 130,00	1 244 050,00	1 216 880,00
Projekt budżetu składany przez Bibliotekę	1 418 188,00	1 872 269,00	1 940 589,00	1 986 719,00
BUDŻET UCHWALONY	1 200 000,00	1 500 000,00	1 000 000,00	1 500 000,00
RÓŻNICA BUDŻET – PLAN	-218 188,00	-372 269,00	-940 589,00	-486 719,00
ZMIANY WPROWADZONE PRZEZ URZĄD	150 000,00	210 000,00	455 000,00	50 000,00
ZMIANY WNIOSKI ZŁOŻONE PRZEZ BIBLIOTEKĘ	152 960,00	120 000,00	589 000,00	300 000,00
Łączny budżet na dany rok	1 350 000,00	1 710 000,00	1 455 000,00	1 550 000,00

Tabela nr 11 : Budżet Biblioteki – projekt oraz zmiany w latach 2021- 2024

Jak wynika z powyższej tabeli nr ..., w każdym roku dyrektor składał projekt budżetu w kwocie przewyższającej środki uchwalone w budżecie. W trakcie roku dokonywano zwiększeń, jednak łączna kwota budżetu, uwzględniająca zarówno środki uchwalone, jak i późniejsze

zwiększenia, nigdy nie osiągnęła poziomu wnioskowanego przez dyrektora w projekcie budżetu Gminnej Biblioteki.

Poniżej przedstawiam tabelę porównującą projekt budżetu składany przez dyrektora Biblioteki z uchwalonym budżetem i późniejszymi zwiększeniami dla każdego roku:

Rok	Projekt Budżetu	Budżet Uchwalony	Zwiększenia	Łączny Budżet po Zwiększeniach	Różnica w Stosunku do Projektu
2021	1 418 188 zł	1 200 000 zł	150 000 zł	1 350 000 zł	-68 188 zł
2022	1 872 269 zł	1 500 000 zł	210 000 zł	1 710 000 zł	-162 269 zł
2023	1 940 589 zł	1 000 000 zł	455 000 zł	1 455 000 zł	-485 589 zł
2024	1 986 719 zł	1 500 000 zł	50 000 zł	1 550 000 zł	-436 719 zł

Tabela Nr 12 projekt budżetu składany przez dyrektora Biblioteki z uchwalonym budżetem i późniejszymi zwiększeniami dla każdego roku.

Różnica w tabeli oznacza kwotę, o którą łączny budżet dostępny dla Biblioteki (po uchwaleniu i wprowadzeniu zwiększeń w ciągu roku) był niższy od kwoty zaplanowanej w projekcie budżetu, złożonym przez dyrektora. Innymi słowy, jest to różnica między kwotą wnioskowaną a faktycznie przyznaną.

Ta różnica pokazuje, że Biblioteka nie otrzymała pełnej wysokości środków, o które wnioskowała, nawet po uwzględnieniu dodatkowych zwiększeń budżetowych w ciągu roku. W efekcie kwoty wnioskowane przez Bibliotekę były większe niż ostateczne środki dostępne na realizację zaplanowanych działań.

Powyższe, zdaniem audytorów, wskazuje na praktykę planowania przez kierownika jednostki kwot budżetowych na poziomie zawyżonym, bez wyraźnego uzasadnienia w faktycznej działalności jednostki na przestrzeni danego roku. Taki sposób planowania może świadczyć o braku przestrzegania standardu kontroli zarządczej w zakresie ochrony zasobów oraz ustalania celów i zadań jednostki.

Przykłady uzasadnień składanych wniosków o zwiększenie dotacji w poszczególnych latach:

- **2021 rok** – Złożono jeden wniosek, który uzasadniono wzrostem zatrudnienia o jedną osobę, kosztami związanymi z pandemią (zakup wrzutni na książki), zakupem robotów do zajęć oraz koniecznością spełnienia wymogów BHP.
- **2022 rok** – Złożono jeden wniosek z uzasadnieniem dotyczącym konieczności wsparcia dla uchodźców.

- **2023 rok** – Złożono dwa wnioski, uzasadniając je zakupem systemu do obsługi czytelników, koniecznością zakupu nowych pozycji bibliotecznych, działaniami promocyjnymi oraz wzrostem zatrudnienia o jeden etat.
- **2024 rok** – Złożono jeden wniosek, w którym uzasadniono potrzebę zwiększenia dotacji podwyżką czynszu, zakupem licencji, zakupem materiałów bibliotecznych oraz organizacją imprez.

Procedury wewnętrzne w zakresie planowania i zmian w budżecie nie przewidywały obowiązku szczegółowego uzasadniania wniosków o zmiany. Ponadto dokumenty przedstawione audytorom nie potwierdzają przeprowadzania systematycznej weryfikacji projektów budżetowych ani przekazywania informacji o przyznanych kwotach do jednostek, co mogłoby pozwolić na dostosowanie planów budżetowych do rzeczywistych potrzeb i możliwości.

Gminny Ośrodek Kultury

RODZAJ KOSZTU	2021	2022	2023	2024
usługi pozostałe- imprezy okolicznościowe konkursy, zespoły, transport,	527 100,00	1 151 200,00	1 443 500,00	1 584 000,00
szkolenia, studia	20 000,00	20 000,00	20 000,00	30 000,00
koszty administracyjne i utrzymanie lokali GOK (energia, ogrzewanie, monitoring, telefony, środki czystości, artykuły spożywcze, sprzęt sprzątający, inne)	430 000,00	450 000,00	470 000,00	590 000,00
płace	1 418 060,00	1 381 030,00	1 848 035,00	2 085 080,00
umowy zlecenia	340 000,00	250 000,00	260 000,00	290 000,00
ZATRUDNIENIE OSOBY, w tym:	22,00	19,00	20,00	25,00
Dyrektor	1,00	1,00	1,00	1,00
Administracja, techniczni, gospodarczy	7,00	6,00	6,00	8,00
Księgowość, kadry, płace	3,00	3,00	3,00	3,00
Umowy zlecenia	11,00	9,00	10,00	13,00
działalność statutowa	1 377 100,00	1 927 200,00	2 295 500,00	2 894 000,00
WYNAGRODZENIA RAZEM	1 713 565,00	1 667 336,00	2 234 465,00	2 520 983,00
Projekt składany przez GOK	3 090 665,00	3 594 536,00	4 529 965,00	5 414 983,00
Uchwalony budżet	2 671 000,00	2 650 000,00	2 126 000,00	3 100 000,00
RÓŻNICA BUDŻET - PLAN	-419 665,00	-944 536,00	-2 403 965,00	-2 314 983,00
ZMIANY DOKONANE PRZEZ URZĄD W TRAKCIE ROKU	-310 000,00	537 660,00	1 432 154,00	153 000,00
ZMIANY WNIOSKI ZŁOŻONE PRZEZ GOK	0,00	450 000,00	1 680 000,00	3 408 443,44
Łączny budżet na dany rok	2 361 000,00	3 187 660,00	3 558 154,00	3 253 000,00

Tabela nr 13: Budżet Gminnego Ośrodka Kultury – projekt oraz zmiany w latach 2021- 2024

Jak wynika z powyższej tabeli nr ..., w każdym roku dyrektor Gminnego Ośrodka Kultury (GOK) składał projekt budżetu, którego kwota znacząco przewyższała środki przyznane uchwałą budżetową. W trakcie roku wprowadzano zwiększenia budżetu, jednak łączna kwota, uwzględniająca zarówno uchwalony budżet, jak i dokonane zwiększenia, nigdy nie osiągnęła poziomu wnioskowanego przez dyrektora w projekcie budżetu GOK.

Poniżej tabela przedstawiająca szczegółowe porównanie między projektem budżetu składanym przez GOK a uchwalonym budżetem wraz ze zmianami dla każdego roku:

Rok	Projekt Budżetu	Budżet Uchwalony	Zmiany dokonane przez Urząd	Łączny Budżet po Zmianach	Różnica w stosunku do Projektu
2021	3 090 665 zł	2 671 000 zł	-310 000 zł	2 361 000 zł	-729 665 zł
2022	3 594 536 zł	2 650 000 zł	537 660 zł	3 187 660 zł	-406 876 zł
2023	4 529 965 zł	2 126 000 zł	1 432 154 zł	3 558 154 zł	-971 811 zł
2024	5 414 983 zł	3 100 000 zł	153 000 zł	3 253 000 zł	-2 161 983 zł

Tabela nr 14: porównanie między projektem budżetu składanym przez GOK a uchwalonym budżetem wraz ze zmianami dla każdego roku

Analiza budżetu Gminnego Ośrodka Kultury (GOK) wskazuje na istotne różnice między kwotami wnioskowanymi w projektach budżetowych przez dyrektora a ostatecznym budżetem uchwalonym oraz zwiększeniami wprowadzonymi w trakcie roku. Różnice te oznaczają, że GOK nie otrzymał pełnej wysokości środków, o które wnioskował, co skutkowało mniejszą niż planowana dostępnością funduszy na realizację zaplanowanych działań.

Ponadto, audyt wykazał brak szczegółowych uzasadnień i kosztorysów we wnioskach o dodatkowe środki, składanych przez dyrektora GOK. Wnioski, zwłaszcza te składane w 2024 roku, często wskazywały ogólne cele, jak organizacja imprez, jednak bez szczegółowego kosztorysu, co uniemożliwiało weryfikację zasadności i adekwatności wnioskowanych kwot do rzeczywistych kosztów przedsięwzięć.

Istotne jest również to, że w 2024 roku nastąpił wzrost liczby zatrudnionych w GOK, jednak w przedstawionej dokumentacji brak było szczegółowego uzasadnienia oraz wyliczeń potwierdzających zasadność tego zwiększenia zatrudnienia i kosztów z nim związanych.

Brak jasnych procedur wewnętrznych w zakresie planowania budżetu i dokonywania zmian skutkowało składaniem ogólnikowych uzasadnień przez dyrektora, co nie zapewnia realizacji standardów kontroli zarządczej. Braki te odnoszą się zarówno do nadzoru sprawowanego przez

Wójta, jak i do mechanizmów realizacji operacji gospodarczych wdrażanych przez kierownictwo GOK.

REKOMENDACJE:

1. **Wprowadzenie szczegółowych procedur budżetowych** – Należy wymagać od GOK i Biblioteki szczegółowych uzasadnień do wszystkich wniosków budżetowych i dodatkowych, w tym kosztorysów dla działań takich jak imprezy i projekty.
2. **Uzasadnienia zmian w zatrudnieniu** – Każdy wniosek o dodatkowe etaty powinien być poparty analizą potrzeb i kosztorysem, co zapewni, że zmiany w zatrudnieniu są zasadne.
3. **Regularne przeglądy budżetu** – Wprowadzić kwartalne przeglądy budżetu, aby lepiej monitorować realizację planu względem wykonania i szybko reagować na odchylenia.
4. **Szkolenia z zasad planowania** – Zobowiązać dyrektorów do zorganizowania szkolenia dla pracowników GOK i Biblioteki z zasad racjonalnego planowania i dokumentacji budżetowej.
5. **Poprawa komunikacji z Urzędem** – Usprawnić komunikację pomiędzy Urzędem Gminy a Instytucjami Kultury by lepiej dopasować projekty budżetowe do możliwości finansowych.

2.9. Proces weryfikacji składanych projektów planów finansowych przez Zespół Obsługi Placówek Oświatowych (ZOPO) oraz Centrum Sportu.

Audytorzy przeanalizowali proces weryfikacji planów finansowych składanych przez jednostki oświatowe oraz Centrum Sportu do Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych (ZOPO). Następnie ZOPO przekazywało te projekty do urzędu gminy w celu sporządzenia projektu uchwały budżetowej.

Zespół Obsługi Placówek Oświatowych w Lesznowoli, z siedzibą w Magdalence (zwany dalej „Zespołem”), jest jednostką budżetową gminy, odpowiedzialną za wspólną obsługę w zakresie spraw ekonomiczno-administracyjnych oraz finansowo-księgowych szkół i przedszkoli publicznych na terenie Gminy Lesznowola. Zespół nie posiada osobowości prawnej i działa jako jednostka budżetowa. Zadania Zespołu oraz obowiązki jego pracowników są określone w statucie i regulaminie organizacyjnym.

W zakresie obowiązków Zespołu, dyrektora oraz głównego księgowego nie uwzględniono zadań związanych z weryfikacją projektów budżetów składanych przez jednostki podległe ani wniosków o zmiany budżetowe w trakcie roku. Zgodnie ze statutem ZOPO:

- zapewnia obsługę rachunkową, w tym określa zasady polityki rachunkowości,
- sporządza sprawozdania finansowe, budżetowe i statystyczne oraz przedkłada je odpowiednim organom.

Dyrektor odpowiada za rachunkowość i sprawozdawczość jednostek obsługiwanych oraz gospodarkę finansową w zakresie realizowanych zadań. Jedynym odniesieniem do planów i zmian w budżecie jest zapis dotyczący obsługi finansowej i płacowej, w ramach której Zespół ma:

- współpracować z kierownikami jednostek obsługiwanych w zakresie sporządzania i zmian planów finansowych,
- prowadzić bieżący nadzór nad realizacją planów finansowych,
- informować kierowników jednostek o bieżącym stanie realizacji planów wydatków i poziomie zaangażowania.

Projekty planów finansowych jednostek podległych były przekazywane przez ZOPO do urzędu gminy następującymi pismami:

- Projekt budżetu na 2021 r. – pismo ZOPO 303.36.2020 z dnia 30.09.2020 r.
- Projekt budżetu na 2022 r. – pismo ZOPO 3030.8.2021 z dnia 30.09.2021 r.
- Projekt budżetu na 2023 r. – pismo ZOPO 303.42.2023 z dnia 30.09.2023 r.

- Projekt budżetu na 2024 r. – pismo ZOPO 303.23.2023 z dnia 02.10.2023 r.

W dokumentacji przekazanej audytorom nie stwierdzono żadnego dokumentu potwierdzającego ani opisującego proces weryfikacji projektów budżetowych składanych przez jednostki oświatowe do Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych. W celu ustalenia, czy i w jaki sposób ZOPO przeprowadza weryfikację złożonych projektów planów, audytorzy przeanalizowali projekty składane przez jednostki do ZOPO, w tym dla: Centrum Sportu, Szkoły Podstawowej w Łazach oraz Gminnego Przedszkola w Wólce Kosowskiej, za lata 2021–2024.

Poniżej przedstawiono zestawienie planów składanych przez wymienione jednostki do Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych oraz odpowiadających im projektów planów finansowych składanych przez ZOPO do Gminy.

CENTRUM SPORTU					
Plan finansowy złożony do ZOPO			ZOPO do gminy		różnica
Rok	pismo	kwota	pismo	Kwota	
2021	18.09.2020		30.09.2020		
	CS.303.09.2020	7 894 949,00	ZOPO.303.36.2020	7 894 949,00	0,00
2022	29. 09.20221		30.09.2021		
	CS.303.01.2021	7 064 100,00	ZOPO.303.31.2021	7 064 100,00	0,00
2023	28.09.2022		30.09.2022		
	brak znaku	9 033 800,00	ZOPO.303.42.2022	9 033 800,00	0,00
2024	28.09.2023		02.10.2023		
	brak znaku	8 797 439,00	ZOPO.303.23.2023	8 748 430,00	-49 009,00

Tabela 15 nr Projektu budżetu składane przez Centrum Sportu do Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych.

SZKOŁA PODSTAWOWA W ŁAZACH					
Plan finansowy złożony do ZOPO			ZOPO do gminy		różnica
Rok	pismo	kwota	pismo	Kwota	
2021	30.09.2020		30.09.2020		
	SPL-OAD.311.1.2020	14 738 501,00	ZOPO.303.36.2020	14 738 501,00	0,00
2022	28.09.2021		30.09.2021		
	SPL-GOS.311.3.2021	15 452 503,40	ZOPO.303.31.2021	15 452 503,00	-0,40
2023	27.09.2022		30.09.2022		
	SPL-GOS.311.5.2022	18 833 023,26	ZOPO.303.42.2022	18 313 772,00	-519 251,26
2024	29.09.2023		02.10.2023		
	SPL-GOS.311.1.2023	19 718 189,00	ZOPO.303.23.2023	19 854 205,00	136 016,00

Tabela nr16 Projekty budżetu składane przez SP w Łazach do Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych

Jak wynika z powyższej tabeli, w dwóch latach projekt budżetowy składany przez Szkołę Podstawową w Łazach do Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych (ZOPO) różnił się kwotowo od projektu przekazywanego przez ZOPO do urzędu gminy. Na te różnice składały się poniższe czynniki:

Wyjaśnienie do 2023				
Rozdział	Paragraf	SP Łazy	ZOPO	Różnice
80101	4790	566 655,20	566 655,00	-0,20
80101	4120	190 770,90	190 770,00	-0,90
80103	4790	496 233,76	496 233,00	-0,76
80107	4440	504 900,00	50 000,00	-454 900,00
80146		64 350,00	0,00	-64 350,00
Wyjaśnienie do 2024				
Rozdział	Paragraf	SP Łazy	ZOPO	Różnice
80101	4010	2 265 304,00	2 400 000,00	134 696,00
80101	4710	35 735,00	35 000,00	-735,00
80103	4710	0,00	2 000,00	2 000,00
80107	3020	64 945,00	70 000,00	5 055,00
80150	4210	5 000,00	0,00	-5 000,00

Tabela 17 : Zestawienie różnic między projektem SP Łazy a kwotami znajdującymi się w projekcie ZOPO w latach 2023 -2024

Na różnice w 2023 roku składała się kwota w paragrafie 4440 „Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych” – z uwagi na brak dokumentów audytorzy nie są w stanie odnieść się do prawidłowości wykazanej przez Szkołę w Łazach kwoty. Ponadto w rozdziale 80146 kwotę wykazaną przez Szkołę zmniejszono i wprowadzono ponownie w trakcie roku szkolnego. W roku 2024 – ZOPO zweryfikowało projekt poprzez zwiększenie środków w planie dla szkoły na paragrafach 4010, 4710, 3020.

Gminne Przedszkole w Wólce Kosowskiej					
Plan finansowy złożony do ZOPO			ZOPO do gminy		różnica
Rok	pismo	Kwota	pismo	kwota	
2021	22.09.2020		30.09.2020		
	brak znaku	3 102 376,21	ZOPO.303.36.2020	2 588 500,00	-513 876,21
2022	27.09.2021		30.09.2021		
	brak znaku	5 044 579,97	ZOPO.303.31.2021	4 444 579,00	-600 000,97
2023	26.09.2022		30.09.2022		
	brak znaku	7 073 774,00	ZOPO.303.42.2022	7 073 774,00	0,00
2024	26.09.2023		02.10.2023		
	GPWK.311.1.2023	6 862 623,42	ZOPO.303.23.2023	6 750 674,42	-111 949,00

Tabela nr 18 Projekty budżetu składane przez GP w Wólce Kosowskiej do Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych

Na różnice pomiędzy projektem złożonym przez Przedszkole do ZOPO a projektem złożonym przez ZOPO do Gminy składają się:

Różnice 2021					Wykonanie na 31.12.
Rozdział	Paragraf	GP	ZOPO	Różnice	
80104	4010	1 892 712,82	1 500 000,00	-392 712,82	1 913 238,37
80104	4040	50 940,92	51 000,00	59,08	42 720,81
80104	4110	336 087,73	290 000,00	-46 087,73	343 172,95
80104	4120	49 524,22	60 000,00	10 475,78	49 773,59
80104	4210	40 000,00	60 000,00	20 000,00	155 315,37
80104	4240	50 000,00	30 000,00	-20 000,00	32 358,47
80104	4270	25 000,00	30 000,00	5 000,00	0
80104	4300	160 000,00	120 000,00	-40 000,00	212 406,48
80104	4440	87 060,00	87 000,00	-60,00	85 812,00
80104	4710	27 854,15	27 000,00	-854,15	4 433,63
80148	4010	38 636,13	40 400,00	1 763,87	195 098,12
80148	4110	6 858,51	7 000,00	141,49	34 373,69
80148	4120	937,18	2 000,00	1 062,82	21 079,54
80148	4440	1 350,00	1 400,00	50,00	6 713,00
80148	4710	573,79	200,00	-373,79	548,37
80146		18 000,00	0,00	-18 000,00	

Tabela 19 .: Zestawienie różnic między projektem GP w Wólce Kosowskiej a kwotami znajdującymi się w projekcie ZOPO w roku 2021

W roku 2021 Zespół Obsługi Placówek Oświatowych dokonał zmniejszeń i zwiększeń na poszczególnych paragrafach. Brak jednak dokumentów potwierdzających sposób przeprowadzenia tych zmian – z czego wynikają zmniejszenia czy zwiększenia. Największa korekta dotyczyła paragrafu wynagrodzeń. Zmniejszenie kwot jednak nie spowodowało, iż przedszkole zmieściło się w kwotach ustalonych przez ZOPO. Zgodnie z Rb-28S na koniec 2021 roku dla paragrafów, w których dokonano zmian: zwiększeń czy zmniejszeń wydatkowanie środków było całkiem inne niż projekt określony przez ZOPO – kolumna

Różnice 2022					Wykonanie na 31.12.
Rozdział	Paragraf	GP	ZOPO	Różnice	
80104	4010	1 156 072,00	856 072,00	-300 000,00	1 136 642,34
80104	4110	481 467,15	481 467,00	-0,15	
80104	4120	65 533,02	65 533,00	-0,02	
80104	4790	1 331 053,80	1 031 053,00	-300 000,80	1 421 152,48

Tabela 20 .: Zestawienie różnic między projektem GP w Wólce Kosowskiej a kwotami znajdującymi się w projekcie ZOPO w roku 2022

Weryfikacja dotyczyła zmniejszeń na kwotach wynagrodzeń: 4010, 4790. Zmniejszenie kwot jednak nie spowodowało, iż przedszkole zmieściło się w założeniach ZOPO. Zgodnie z Rb-28S na koniec 2022 roku dla paragrafów, gdzie zmniejszono kwotę wydatków – ich wykonanie było wyższe niż projekt złożony przez Przedszkole.

Różnice 2024				
Rozdział	Paragraf	GP	ZOPO	Różnice
80104	4710	20 000,00	12 000,00	-8 000,00
80148	4270	2 000,00	1 500,00	-500,00
80148	4440	9 572,00	10 000,00	428,00
80148	4210	27 000,00	10 000,00	-17 000,00
80148	4040	33 235,00	30 000,00	-3 235,00
80148	4010	401 004,00	336 872,00	-64 132,00
80149	4210	800,00	0,00	-800,00
80146		18 710,00	0,00	-18 710,00

Tabela 21 .: Zestawienie różnic między projektem GP w Wólce Kosowskiej a kwotami znajdującymi się w projekcie ZOPO w roku 2024

W 2024 roku ZOPO dokonało korekt w różnych paragrafach, największa różnica dotyczyła ponownie wynagrodzeń (paragraf 4010). Korekty te odzwierciedlają dostosowanie budżetu przez ZOPO do bieżących potrzeb jednostki, mimo że nie wszystkie zwiększenia lub zmniejszenia zostały formalnie uzasadnione.

REKOMENDACJE:

1. **System przypominania o terminach** — Zaleca się wdrożenie automatycznego systemu powiadomień, który przypominałby jednostkom organizacyjnym o zbliżających się terminach składania wniosków budżetowych. System taki może działać poprzez e-maile lub jako funkcja w programie e-wizja, co ułatwiłoby jednostkom dotrzymywanie terminów.
2. **Dokumentowanie komunikacji przypominającej** — Zaleca się wprowadzenie procedury, która zobowiązywałaby kierownictwo do wysyłania oficjalnych przypomnień i wezwań do złożenia wniosków w przypadku opóźnień. Dokumentacja taka powinna być archiwizowana, aby służyć jako dowód dbałości o terminowość.
3. **Regularne raportowanie o stanie wniosków budżetowych** — Skarbnik Urzędu powinien regularnie raportować kierownictwu Gminy o terminowości składania wniosków budżetowych przez jednostki organizacyjne. Raporty te umożliwią szybką reakcję na ewentualne opóźnienia.

4. **Wzmocnienie kontroli zarządczej nad terminowością** — Zaleca się przeprowadzenie dodatkowych szkoleń dla pracowników i kierowników jednostek organizacyjnych z zakresu kontroli zarządczej, aby przypomnieć o obowiązku terminowego składania wniosków oraz konsekwencjach opóźnień.
5. **Obowiązek pisemnego potwierdzenia przekazywania informacji** — Urząd powinien formalnie zobowiązać się do przekazywania jednostkom organizacyjnym pisemnych informacji potrzebnych do sporządzania planów finansowych i archiwizowania potwierdzeń przekazania tych danych. Spełni to wymogi ustawy o finansach publicznych dotyczące transparentności.
6. **Harmonogram przekazywania informacji budżetowych** — Opracowanie harmonogramu przekazywania informacji budżetowych do jednostek organizacyjnych pozwoli na lepsze zarządzanie czasem i ograniczy ryzyko opóźnień. Harmonogram powinien uwzględniać 21-dniowy termin wynikający z art. 249 ustawy o finansach publicznych.
7. **Monitorowanie przestrzegania procedur informacyjnych** — Zaleca się wzmocnienie kontroli zarządczej poprzez regularne audyty wewnętrzne, które sprawdzą, czy wszystkie obowiązki informacyjne są realizowane zgodnie z wymogami ustawy.
8. **Szkolenia z przepisów ustawy o finansach publicznych** — Rekomenduje się przeprowadzenie szkoleń dla pracowników odpowiedzialnych za przekazywanie informacji budżetowych, co zwiększy ich świadomość wymagań prawnych i poprawi terminowość procesów.
9. **Szczegółowe uzasadnianie wniosków budżetowych** — Każda jednostka organizacyjna powinna szczegółowo uzasadniać wnioskowane kwoty w budżecie, wskazując konkretne potrzeby i cele. Ułatwi to ocenę faktycznych potrzeb finansowych jednostek.
10. **Ujednolicenie dokumentacji budżetowej** — Wprowadzenie jednolitych wytycznych dla wniosków o zwiększenie budżetu, obejmujących uzasadnienia merytoryczne i finansowe, usprawni proces weryfikacji oraz poprawi spójność i transparentność.
11. **Zwiększenie nadzoru nad realizacją budżetu** — Zaleca się bieżące monitorowanie realizacji budżetu, szczególnie niewykorzystanych środków, co pozwoli na racjonalne ich zagospodarowanie i zapobiegnie nadmiernemu blokowaniu funduszy.
12. **Optimalizacja planowania budżetowego na poziomie jednostek** — Wprowadzenie mechanizmów ograniczających nadmiarowe planowanie, np. poprzez analizę historycznych danych, pozwoli na bardziej realistyczne prognozy budżetowe.
13. **Szkolenia dla osób przygotowujących budżety** — Przeprowadzenie szkoleń dla

pracowników odpowiedzialnych za planowanie i składanie wniosków budżetowych pozwoli na lepsze zrozumienie zasad budżetowania i poprawi jakość przygotowywanych dokumentów.

14. **Regularne audyty budżetu** — Zaleca się przeprowadzanie coroczne audyty budżetu, aby ocenić bieżące wykonanie planu finansowego i na bieżąco dostosowywać budżet do rzeczywistych potrzeb.
15. **Obowiązek uzasadniania planowanych kwot w budżecie** — Każda jednostka organizacyjna powinna szczegółowo uzasadniać wnioskowane kwoty, powołując się na rzeczywiste potrzeby i historyczne wykonanie wydatków. Zapewni to lepsze dopasowanie budżetu do faktycznych potrzeb.
16. **Standaryzacja procedur planowania budżetowego** — Opracowanie i wdrożenie wytycznych dotyczących planowania budżetu, opartych na wykonaniu z lat poprzednich oraz realistycznych prognozach, poprawi efektywność i przejrzystość tego procesu.
17. **Monitorowanie wykonania budżetu** — Regularne przeglądy wykonania budżetu pozwolą na szybką identyfikację nadwyżek oraz ich przesunięcia, zapewniając lepszą kontrolę nad środkami.
18. **System prognoz finansowych** — Wdrożenie systemu umożliwiającego jednostkom prognozowanie budżetowe na podstawie rzeczywistych danych i historycznego wykonania ograniczy nadmiarowe planowanie i zwiększy precyzję prognoz budżetowych.
19. **Ustanowienie obowiązkowych spotkań kontrolnych** — Wójt powinien zorganizować regularne spotkania kontrolne z kierownikami jednostek organizacyjnych, szczególnie przed kluczowymi terminami budżetowymi. Spotkania te umożliwią omówienie postępu prac, zidentyfikowanie potencjalnych problemów oraz ustalenie ewentualnych działań naprawczych, co pomoże zapobiegać opóźnieniom i zwiększy zaangażowanie jednostek w terminowe działania.
20. **Wprowadzenie niezmiennych zasad w zakresie uzasadniania wydatków** — Wójt powinien ustanowić zasady, których nie można łamać, dotyczące uzasadniania wszelkich zapotrzebowań budżetowych. Wnioski budżetowe każdej jednostki powinny być szczegółowo uzasadniane, w oparciu o rzeczywiste potrzeby i cele. Wprowadzenie tej niezmiennej zasady pomoże zredukować nadmiarowe planowanie i ułatwi ocenę zasadności wydatków.
21. **Brak odstępstw i dowolności w działaniach kierowników jednostek** — Wójt powinien jasno określić, że obowiązujące zasady i procedury budżetowe nie dopuszczają odstępstw ani dowolności w ich stosowaniu przez kierowników jednostek, jak również kierownictwo

Urzędu. Każde działanie powinno być realizowane zgodnie z wytycznymi, aby nie naruszać reżimu finansowego Gminy. Dowolne podejście lub niejednolite stosowanie procedur może zakłócić przejrzystość finansową oraz znacząco utrudnić pracę Skarbnika, który odpowiada za spójne zarządzanie finansami publicznymi i nadzorowanie realizacji budżetu. Takie postępowanie pozwoli utrzymać jednolitość procesów i zapewni odpowiedzialność wszystkich jednostek za dyscyplinę budżetową.

Barbara Ciemala
Barbara Ciemala
audytor wewnętrzny