



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

Urząd Miejski w Koszalinie
Kancelaria Wpłynęło
Anna Stempowska

12. 12. 2019

Ldz.....podpis.....
Zat.....

LSZ.410.024.02.2019

Piotr Jedliński
Prezydent Miasta Koszalina

Urząd Miejski w Koszalinie
ul. Rynek Staromiejski 6-7
75-007 Koszalin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/013 - Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Koszalinie ¹ , ul. Rynek Staromiejski 6-7 (75-007 Koszalin).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Jedliński, Prezydent Miasta Koszalina ² od 9.12.2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Cele zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego.2. Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego.3. Zarządzanie płynnością budżetu jednostki samorządu terytorialnego.4. Prawdliwość sporządzania sprawozdań Rb-Z oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych jednostki samorządu terytorialnego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019, do zakończenia kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Sylwia Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/187/2019 z 25.10.2019 r.2. Sławomir Żudro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/178/2019 z 16.10.2019 r <p>(akta kontroli str. 1-9)</p>

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2019 Gmina Miasto Koszalin⁵ przy zaciąganiu zobowiązań stosowała procedury określone w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, oraz terminowo regulowała zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji komunalnych.

W ewidencji księgowej Urzędu były ujęte wszystkie zobowiązania dłużne Miasta oraz koszty obsługi długu publicznego. Sprawozdania budżetowe Rb-Z⁸ rzetelnie prezentowały dane o stanie zobowiązań Miasta.

Niektóre wytyczne w zakresie kontroli zarządczej, określone w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹, nie były w pełni stosowane. Miasto nie posiadało polityki zarządzania długiem oraz strategii lub zasad dotyczących sposobu zarządzania wolnymi środkami. Nie dokumentowano analiz dotyczących wyboru instrumentów zaciąganych zobowiązań, minimalizacji kosztów obsługi długu, możliwości refinansowania długu innymi instrumentami. Nie prowadzono analiz

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent Miasta.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Miasto.

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, dalej: ufp.

⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.

⁸ Sprawozdanie Rb-Z - kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

⁹ Dz.Ur. Ministra Finansów Nr 15 poz. 84, dalej: standardy kontroli zarządczej.

korzyści lokowania środków w różnych formach. Mogło to uniemożliwić dokonywanie oceny stosowanych praktyk i ich wpływu na stan zadłużenia Miasta.

W Polityce rachunkowości w opisie konta 134 – „Kredyty bankowe” (tj. konta bilansowego budżetu), nie wskazano konieczności ujmowania odsetek od kredytów bankowych zaciągniętych na finansowanie budżetu, mimo wymogu określonego w załączniku nr 2 „Plan kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia 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 Polskiej¹⁰. W efekcie odsetki od kredytów bankowych zaciągniętych przez Miasto były nieprawidłowo ujmowane w ewidencji księgowej Urzędu (jako jednostki budżetowej) na koncie Urzędu 751 – „Koszty finansowe”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Cele zarządzania długiem Miasta.

Opis stanu faktycznego

Miasto nie posiadało pisemnych procedur dotyczących polityki zarządzania długiem, w tym celów zaciągania instrumentów dłużnych i mierników ich osiągnięcia. W myśl standardów kontroli zarządczej procedury wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej, a cele i zadania określa się jasno i co najmniej w rocznej perspektywie. Wykonanie celów monitoruje się za pomocą wyznaczonych mierników (standard B6 „Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” oraz C10 „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej”). Prezydent Miasta nie przedstawił przyczyn braku określenia tych procedur. Natomiast wyjaśnił, że w praktyce realizowano zasady wynikające z przepisów ufp. Narzędziami do zarządzania długiem były uchwały Rady Miejskiej w Koszalinie¹² w sprawie uchwalenia budżetu Miasta oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej¹³, określające poziom prognozowanych dochodów; limity wydatków, przychodów i rozchodów oraz wynik budżetu. Uchwały te zawierały również informacje o planowanym długu, relacji zrównoważenia wydatków bieżących przy zachowaniu zasady nadwyżki operacyjnej, kształtowaniu się wskaźnika zobowiązań, możliwościach i planach finansowania programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków zewnętrznych. W oparciu o planowane dochody i wydatki, dokonywane były także bieżące analizy i oceny płynności finansowej. Prezydent wskazał także, że elementem polityki zarządzania długiem było kształtowanie struktury długu poprzez wybór: banków o znanej renomie (a nie parabanków), polskiej waluty, instrumentów dłużnych, tj. obligacji i terminów ich emisji w celu minimalizacji kosztów obsługi zobowiązań. Stosowano również zasady mające na celu minimalizację kosztów obsługi długu, tj. ograniczenie ryzyka stopy procentowej poprzez wybór stabilnego wskaźnika WIBOR 6M.

Prezydent podkreślił, że podejmowano działania m.in. w celu zarządzania ryzykiem. W zakresie działania pionu finansowego ustalono wskaźniki monitorujące proces

¹⁰ Dz.U. poz. 1911, dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dalej: Rada Miejska.

¹³ Dalej: WPF, w okresie kontrolowanym uchwalone na lata 2017-2033.

zarządzania budżetem, tj. bezpieczny poziom wykonania dochodów i wydatków w okresach półrocznych i rocznych oraz dynamiki tych wielkości w porównaniu do lat poprzednich, a także dokonywano oceny przyjętych mierników.

(akta kontroli str. 13-15)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta nie określił procedur dotyczących polityki zarządzania długiem, w tym celów zaciągania instrumentów dłużnych i mierników ich osiągnięcia. Mogło to uniemożliwić ocenę faktycznie stosowanych zasad i ich oddziaływania na stan zadłużenia Miasta. Brak mechanizmów zarządzania długiem wskazuje również na niewykorzystywanie wskazówek wynikających ze standardów kontroli zarządczej.

OBSZAR

2. Zarządzanie długiem Miasta.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W uchwałach Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia budżetu Miasta¹⁴ na każdy rok w okresie objętym kontrolą, ustalano m.in.:

- planowany deficyt budżetu: w 2017 r. - 29 989 tys. zł, w 2018 r. - 18 635 tys. zł, w 2019 r. 10 328,5 tys. zł,
- źródła pokrycia planowanego deficytu: w 2017 r. przychody z emisji obligacji - 7 989 tys. zł, wolne środki stanowiące nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych¹⁵: 22 000 tys. zł, w 2018 r. przychody z emisji obligacji - 6 235 tys. zł i wolne środki - 12 400 tys. zł, w 2019 r. - przychody z emisji obligacji - 10 328,5 tys. zł,
- limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek i emisji obligacji: w 2017 r. na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu do kwoty 20 000 tys. zł, na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji do kwoty 25 000 tys. zł, w 2018 r. odpowiednio 20 000 tys. zł i 30 000 tys. zł, w 2019 r. odpowiednio 20 000 tys. zł i 35 000 tys. zł.

(akta kontroli str. 72-89)

Projekty uchwał budżetowych na lata 2017-2019 uzyskały pozytywne opinie Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie¹⁶, który m.in. stwierdzał, że w każdym roku spełnione były relacje, o których mowa w art. 243 ufp, określające indywidualny wskaźnik zadłużenia.

(akta kontroli str. 90-109)

2.2. W okresie objętym kontrolą Miasto zaciągało zobowiązania w formie emisji obligacji komunalnych na kwotę: w 2017 r. - 25 mln zł (przewidziane do wykupu w latach 2022-2031), w 2018 r. - 30 mln zł (wykup w latach 2023-2033), w 2019 r. - 35 mln zł (wykup w latach 2024-2033).

¹⁴ Uchwały Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Koszalina: na 2017 r. - Nr XXVI/351/2016 z dnia 22 grudnia 2016 r. (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2016 r., poz. 5243), na 2018 r. - Nr XXVIII/560/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r. (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2018 r., poz. 68), na 2019 r. Nr XLVIII/695/2018 z dnia 20 września 2018 r. (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2018 r., poz. 4322), dalej uchwały budżetowe.

¹⁵ Dalej: wolne środki.

¹⁶ Dalej: Skład Orzekający RIO.

W uchwałach Rady Miejskiej w sprawie emisji obligacji komunalnych¹⁷ określano, że środki pozyskane z emisji będą przeznaczone na finansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta, w tym na pokrycie wydatków związanych z finansowaniem inwestycji, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych, zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE¹⁸, tj. na cele określone w art. 89 ufp. Wykup obligacji przewidziano według ich wartości nominalnej.

(akta kontroli str. 265-268, 284-286, 307-310)

Badanie dokumentacji dotyczącej emisji obligacji w latach 2017-2019 wykazało, że:

- przy zaciąganiu zobowiązań nie przekraczano limitów emisji obligacji określonych w uchwałach budżetowych,
- przed każdą emisją obligacji Prezydent Miasta uzyskał pozytywną opinię Składu Orzekającego RIO o możliwości ich wykupu,
- czynności prawne polegające na emisji obligacji były podejmowane przez osoby uprawnione, tj. przez Prezydenta przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta,
- zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ufp, uchwały budżetowe zawierały upoważnienie dla Prezydenta do emisji obligacji do wysokości kwot określonych w tych uchwałach.

(akta kontroli str. 269-328)

Organizacja, prowadzenie i obsługa emisji obligacji była każdorazowo zlecana przez Miasto bankowi wybranemu w wyniku przeprowadzonego konkursu na agenta emisji obligacji.

(akta kontroli str. 276-283, 295-305, 320-327)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że podjęcie decyzji o zaciągnięciu zobowiązań było poprzedzone analizami kosztów obsługi zobowiązań w formie kredytu i obligacji, ustalonymi na podstawie informacji o wysokości odsetek w bankach komercyjnych, mających oddziały na terenie Koszalina. Nie zachowały się jednak zestawienia porównawcze w formie pisemnej. Uwzględniano również zalety emisji obligacji polegające na pewności dostępu do środków finansowych, w czasie, kiedy będą konieczne, uproszczoną drogę wyboru agenta emisji obligacji komunalnych, tj. konkurs a nie zamówienie publiczne oraz możliwość negocjacji wysokości kosztów, prolongaty i dłuższego okresu spłaty zadłużenia. Przy rozważaniu decyzji o zaciągnięciu kredytu bankowego zidentyfikowano ryzyko zachwiania płynności i stabilności finansowej Miasta w przypadku niepowodzenia lub przedłużania się procedury zamówienia publicznego przy wyborze kredytodawcy.

(akta kontroli str. 15)

Skład Orzekający RIO, w uzasadnieniu uchwały w sprawie pozytywnej opinii o możliwości wykupu obligacji emitowanych w 2019 r. stwierdził, na podstawie sprawozdania budżetowego Rb-NDS za I kwartał 2019 r., że po rozliczeniu budżetu roku ubiegłego, do wykorzystania pozostały wolne środki w wysokości 41 754,6 tys. zł, tj. umożliwiającej pokrycie w całości planowanego deficytu na 2019 rok i wskazał na konieczność angażowania w pierwszej kolejności w realizację budżetu posiadanych na rachunku bankowym wolnych środków. Ponadto Skład Orzekający wskazał (na podstawie analizy możliwości finansowych Miasta w latach 2019-2033 w zakresie kształtowania się dopuszczalnego wskaźnika, określonego w art. 243 ufp, wielkości długu w porównaniu do planowanych dochodów oraz

¹⁷ Uchwały Rady Miejskiej w sprawie emisji obligacji komunalnych: Nr XXX/427/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r., Nr XLII/601/2018 z dnia 15 marca 2018 r., Nr IV/46/2019 z dnia 28 marca 2019 r.

¹⁸ Unia Europejska.

kosztów jego obsługi), że z ekonomicznego punktu widzenia zasadne byłoby skrócenie okresu spłaty długu Miasta.

(akta kontroli str. 314-316)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że powyższa opinia była przedmiotem analiz i rozważań, ale znaczny wzrost wydatków w 2019 r., spowodowany przede wszystkim podwyżkami wynagrodzeń dla nauczycieli (skutkującymi zwiększeniem wydatków na ten cel w kwocie ok. 9 mln zł przy wzroście subwencji oświatowej o 2,5 mln zł), nie pozwolił na przeznaczenie wolnych środków na skrócenie okresu spłaty długu.

(akta kontroli str. 18)

Wnioski Prezydenta Miasta kierowane do RIO o wydanie opinii o możliwości emisji obligacji komunalnych, w charakterystyce planowanych do emisji obligacji określały tylko odsetki wyliczone według stałej stopy oprocentowania, stanowiącej stawkę WIBOR 6M, obowiązującą w okresie składania wniosku, podczas gdy w uchwałach Rady Miejskiej w sprawie emisji obligacji komunalnych ustalono, że oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M, powiększonej o stałą marżę w okresie obowiązywania umowy.

W poszczególnych wnioskach złożonych w latach 2017-2019 określono, że odsetki wyniosą odpowiednio: 4 300 tys. zł, 5 652,5 tys. zł i 6 365 tys. zł, podczas gdy wysokość odsetek określona w umowach zawartych z bankami (z uwzględnieniem marży) wyniosła odpowiednio 7 000,8 tys. zł, 8 520 tys. zł i 10 513,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 269-271, 288-289, 311-313)

Skład Orzekający RIO w uzasadnieniu uchwał opiniujących możliwość wykupu emitowanych obligacji w ww. okresie stwierdzał, że roczne obciążenie budżetu Miasta z tytułu spłaty łącznej kwoty długu publicznego z należnymi odsetkami, nie będzie przekraczało maksymalnego wskaźnika spłaty.

(akta kontroli str. 272-274, 290-292, 314-317)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w momencie składania wniosku o wydanie opinii o możliwości emisji obligacji, nie była znana marża stosowana przez banki, ponieważ jej wielkość była ustalana dopiero w umowie z bankiem, o czym RIO wiedziała i nie wносиła zastrzeżeń. Jednocześnie Prezydent poinformował, że w projekcie WPF na 2020 r., w symulacji wielkości obsługi zadłużenia, oprócz stawki WIBOR 6M przyjęto hipotetyczną stawkę marży.

(akta kontroli str. 17-18)

Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza wykazała, że marża nie skutkowałą przekroczeniem dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 ufp.

(akta kontroli str. 331, 336, 341)

Obligacje komunalne zostały wyemitowane: 15.12.2017 r. na kwotę 10 000 tys. zł, 21.12.2017 r. – 15 000 tys. zł, 5.12.2018 r. – 12 000 tys. zł, 20.12.2018 r. – 18 000 tys. zł, 22.10.2019 r. – 25 000 zł i 15.11.2019 r. – 10 000 tys. zł.

(akta kontroli str. 344-345)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że decyzję o terminie emisji poszczególnych serii obligacji podejmował Skarbnik Miasta w porozumieniu z Dyrektorem Wydziału Księgowości, uwzględniając stan środków na koncie Miasta oraz potrzeby w zakresie finansowania zadań wynikających z realizacji budżetu oraz projektów i inwestycji ujętych w WPF. Kierowano się przy tym zasadą niedopuszczenia do zaciągania kredytu w rachunku bieżącym. W I półroczu 2017 r. i 2018 r. wykonanie wydatków, zwłaszcza majątkowych nie było wysokie, występowała nadwyżka budżetowa i operacyjna, tym samym nie było potrzeby uruchamiania emisji obligacji.

Pod koniec każdego II półrocza występowała kumulacja zobowiązań, obejmująca płatności za zrealizowane inwestycje. Uwzględniano również zgłoszenia potrzeb finansowych przekazywane przez jednostki podległe. Prezydent Miasta podkreślił, że jednym z powodów emisji obligacji pod koniec roku, było zapewnienie ciągłości wydatków na początku następnego roku, wynikających ze zmian harmonogramów realizacji inwestycji, a także konieczności uregulowania zobowiązań niewymagalnych powstałych pod koniec poprzedniego roku, w sytuacji gdy dochody z podatków i opłat wpływały do budżetu Miasta w terminie późniejszym. Ponadto, decyzja o emisji obligacji pod koniec roku oznaczała niższe koszty związane z obsługą zadłużenia ze środków uzyskanych w danym roku.

(akta kontroli str. 347-348)

2.3. W okresie objętym kontrolą Miasto terminowo regulowało zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek oraz wykupu wyemitowanych obligacji.

(akta kontroli str. 350-363)

2.4. Skarbnik Miasta Katarzyna Macko wyjaśniła, że potrzeby pożyczkowe Miasta wynikały z ustalanych potrzeb wydatkowych, prognozy dochodów oraz planowanych rozchodów. Analizy wykonania wydatków wykazują, że w ostatnim miesiącu danego roku realizowanych było ok. 15% rocznych wydatków, np. w grudniu 2017 r. wydatki wyniosły 88 mln zł, a dochody 35 mln zł, w grudniu 2018 r. było to odpowiednio 76 mln zł i 43 mln zł. Średnia wydatków w ciągu 11 miesięcy 2017 r. wyniosła 45,3 mln zł, a w ciągu 11 miesięcy 2018 r. – 47,3 mln zł. Dlatego ryzykowne było podjęcie decyzji o zaniechaniu uruchomienia emisji obligacji zaplanowanych na dany rok. Uruchomienie emisji obligacji w grudniu stanowiło zabezpieczenie płynności finansowej Miasta i realizacji w styczniu następnego roku zobowiązań niewymagalnych, dotyczących głównie wydatków majątkowych w związku z rozliczaniem inwestycji w grudniu roku poprzedniego (występowały opóźnienia w realizacji inwestycji z winy wykonawców lub zdarzeń losowych). W I kwartale 2019 r., w związku z przeniesieniem realizacji inwestycji z roku poprzedniego, zostały uruchomione wolne środki z 2018 r. w wysokości 26,5 mln zł.

(akta kontroli str. 364)

Miasto nie korzystało z możliwości refinansowania posiadanych zobowiązań innymi instrumentami. Prezydent wyjaśnił, że Miasto otrzymywało oferty refinansowania zobowiązań składane przez instytucje o niskiej wiarygodności (parabanki), jednak ze względu na wysokie ryzyko nie korzystano z tych ofert. W latach objętych kontrolą obsługa obligacji była albo tańsza albo na podobnym poziomie co kredytów, jednak zalety tej formy finansowania przeważały na korzyść obligacji (m.in. możliwość negocjowania wysokości kosztów, wybór agenta emisji komunalnych w drodze konkursu ofert, a nie w formie zamówienia publicznego, gdzie występuje ryzyko niepowodzenia lub przedłużania się procedury wyboru kredytodawcy).

Urząd nie posiadał dokumentacji analiz przeprowadzonych w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 15-16)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2017-2019 Miasto przestrzegało zasad zaciągania zobowiązań określonych w przepisach ufp. Zobowiązania z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych w latach 2017-2018 obligacji były regulowane terminowo. Natomiast brak dokumentacji analiz dotyczących wyboru instrumentów zaciąganych zobowiązań oraz możliwości refinansowania długu innymi instrumentami uniemożliwia dokonanie oceny zarządzania długiem pod kątem oszczędnego i wydajnego wydatkowania środków (gospodarności),

tj. przestrzegania zasad dokonywania wydatków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ufp.

OBSZAR

3. Zarządzanie płynnością budżetu Miasta.

Opis stanu faktycznego

3.1. Urząd nie posiadał pisemnej strategii ani wytycznych dotyczących sposobu zarządzania wolnymi środkami. W myśl standardów kontroli zarządczej B6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”, C10 „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej”, C14 „Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych” jednostka samorządu terytorialnego powinna mieć określony sposób postępowania z wolnymi środkami, zapewniający maksymalizację dochodów. Prezydent Miasta wyjaśnił, że w 2002 r. w Urzędzie powołano zespół, którego zadaniem było wyłonienie najkorzystniejszej oferty zagospodarowania wolnych środków, lecz w latach objętych kontrolą zespół nie funkcjonował, ze względu na następujące przyczyny:

- minimalne oprocentowanie lokat,
- blokowanie środków przez dłuższy okres przy lokatach długoterminowych,
- stosowane aktualnie rozwiązanie daje Miastu możliwość szybkiego reagowania w przypadku zmian harmonogramów realizacji projektów dofinansowanych ze środków zewnętrznych lub decyzji o zakwalifikowaniu projektu do dofinansowania,
- termin emisji transz obligacji jest dostosowany do okresów spiętrzeń płatności za roboty inwestycyjne, z reguły pod koniec roku, kiedy dostępność środków ma kluczowe znaczenie dla płynności finansowej Miasta.

(akta kontroli str. 16)

3.2. Badanie stanu wolnych środków stanowiących saldo dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów ustalone dla 60 dni okresu kontrolowanego¹⁹ wykazało, że dzienny stan wolnych środków wahał się od 624 163 zł (7.02.2017 r.) do 43 061 132 zł (23.06.2017 r.), a średnia dzienna kwota wolnych środków dla okresu objętego badaniem wynosiła 21 385 939 zł, w tym: 27 350 555 zł w 2017 r., 13 714 464 zł w 2018 r. i 23 927 279 zł w ciągu trzech kwartałów 2019 r.

(akta kontroli str. 365-366)

Zgodnie z postanowieniami umowy zawartej z bankiem, wolne środki w kwotach przekraczających 50 tys. zł były lokowane na lokacie codziennej overnight. Umowa obejmowała wszystkie rachunki Miasta prowadzone przez bank w ramach zintegrowanej umowy rachunku bankowego.

Dochody z tego tytułu wyniosły: 84,9 tys. zł w 2017 r., 40,4 tys. zł w 2018 r. i 49,7 tys. zł w 2019 r. (do 30.09).

(akta kontroli str. 367-369, 391-396)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że jednostki podległe i jednostki dla których Miasto jest podmiotem tworzącym nie dysponowały wolnymi środkami przez dłuższy okres, co było skutkiem stosowania zasad gospodarki finansowej, dotyczących terminów przekazywania środków finansowych, określanych w corocznych zarządzeniach w sprawie planu finansowego na dany rok budżetowy. Wszystkie jednostki organizacyjne Miasta posiadają rachunki w tym samym banku i na tych samych zasadach, zgodnie z którymi wolne środki były automatycznie lokowane na lokacie overnight.

(akta kontroli str. 16)

¹⁹ Badaniem objęto okres od stycznia 2017 r. do września 2019 r. Badaną próbę stanowiły obroty finansowe i stany środków na rachunku Organu w ostatnich 10 dniach czerwca każdego roku i w uznaniowo wybranych pojedynczych dnach w pozostałych miesiącach.

3.3. Terminy przekazywania środków finansowych jednostkom podległym i jednostkom, dla których Miasto jest podmiotem tworzącym (oraz dotowanym z budżetu Miasta), ustalane w corocznych zarządzeniach Prezydenta w sprawie planu finansowego, przedstawiały się następująco:

- dotacje przedmiotowe dla Zarządu Budynków Mieszkalnych były przekazywane kwartalnie – na wniosek dysponenta – na refundację poniesionych kosztów,
- dotacje dla niepublicznych szkół, przedszkoli, placówek opiekuńczo-wychowawczych – co miesiąc, w wysokości 1/12 planu,
- środki na funkcjonowanie jednostek budżetowych - miesięcznie według faktycznych potrzeb, w przypadku jednostek oświatowych – trzy razy w miesiącu,
- środki na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego – przed terminem wypłaty; w przypadku jednostek oświatowych - po uzyskaniu 2/13 części oświatowej subwencji ogólnej.

(akta kontroli str. 17)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta nie wdrożył wytycznych, określonych w standardach kontroli zarządczej, dotyczących sposobu zarządzania wolnymi środkami. Brak takich procedur oraz nieprzeprowadzenie analizy rynku w zakresie najbardziej korzystnego ich lokowania mogło skutkować nieefektywnym gospodarowaniem tymi środkami.

OBSZAR

4. Prawdliwość sporządzania sprawozdań Rb-Z oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych Urzędu.

Opis stanu faktycznego

Łączne sprawozdania budżetowe Miasta Rb-Z za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. sporządzone zostały na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych²⁰ oraz własnego sprawozdania jednostkowego (Urzędu²¹ i organu). Dane ujęto w sprawozdaniach prawidłowo, w tym w zakresie: rodzajów zobowiązań według tytułów dłużnych, rodzajów wierzycieli, terminów oraz wartości zobowiązań (nominalnej). Dane finansowe wykazane w sprawozdaniach Rb-Z Urzędu były zgodne z zapisami ksiąg rachunkowych. Sprawozdania budżetowe przekazano do RIO terminowo. Nie stwierdzono przypadków wprowadzenia zmian w ewidencji księgowej po sporządzeniu sprawozdań.

Zadłużenie finansowe Gminy stanowiły zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji komunalnych.

Zadłużenie Gminy na koniec 2017 r. wynosiło 302 674,8 tys. zł, w tym z tytułu: kredytów bankowych 32 000 tys. zł, pożyczek 2 574,8 tys. zł, obligacji 268 100 tys. zł.

W 2018 r. zadłużenie wzrosło o 2,76% do kwoty 311 037,3 tys. zł, w tym z tytułu: kredytów bankowych wynosiło 28 000 tys. zł, pożyczek 1 637,3 tys. zł, obligacji 281 400 tys. zł.

Na koniec trzeciego kwartału 2019 r. zadłużenie zmalało o 6,9% do kwoty 289 634 tys. zł, w tym z tytułu kredytów bankowych do kwoty 25 000 tys. zł, pożyczek do kwoty 934 tys. zł i obligacji do kwoty 263 700 tys. zł.

Zadłużenie wobec banków stanowiło łącznie w 2017 r. 300 100 tys. zł, w 2018 r. wzrosło do 309 400 tys. zł, w 2019 r. (na dzień 30.09) zmalało do 288 700 tys. zł. Zadłużenie wobec jednostki sektora finansów publicznych²² wyniosło w 2017 r.

²⁰ Wszystkie sprawozdania były „zerowe”.

²¹ Urząd w trybie roboczym sporządzał trzy odrębne sprawozdania: "Inwestycji", "Wydatków" i "Projektów Unijnych". Wszystkie sprawozdania Urzędu były „zerowe”.

²² Tj. Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Szczecinie.

2 574,8 tys. zł, i zmalało w 2018 r. do 1 637,3 tys. zł, a w 2019 r. (na dzień 30.09) do 934 tys. zł.
(akta kontroli str. 397-407)

Wartość zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych ujmowana była na koncie 134 – "Kredyty bankowe". Na koncie 134 ujmowano wyłącznie wartość spłaconego oraz pozostałego do spłaty kapitału (bez odsetek).

Wartość zobowiązań z tytułu pożyczek oraz obligacji ujmowana była na koncie 260 – „Zobowiązania finansowe”.

Odsetki od pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych ujmowano na koncie 751 – „Koszty finansowe” z rozwinięciem konta według podziałek klasyfikacji budżetowej²³ (rozdział 75702²⁴, paragraf 8110²⁵). Natomiast koszty wynagrodzenia za organizację emisji obligacji (provizję) ujmowano w paragrafie 8090²⁶. Na koncie 751 ewidencjonowano również odsetki od kredytów bankowych (w paragrafie 8110).

(akta kontroli str. 408-491)

Wydatki poniesione z tytułu obsługi długu publicznego wynosiły w 2017 r. 8 488 227,03 zł, w tym odsetki 8 425 727,03 zł, prowizja 62 500 zł; w 2018 r. wynosiły 8 764 761,76 zł (odsetki 8 749 761,76 zł, prowizja 15 000 zł). Wydatki te wykazywano w sprawozdaniach Rb-28S w rozdziale 75702.

(akta kontroli str. 634-640)

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków korzystania przez Miasto z niestandardowych operacji finansowych, takich jak finansowanie w pozabankowej instytucji finansowej, zawieranie umów zakupu, w których cena była płatna w ratach, umów leasingu, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw lub robót budowlanych oraz umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

(akta kontroli str. 550)

W latach 2017-2018 Miasto nie wykazywało w sprawozdaniach budżetowych zobowiązań wymagalnych.

W zakresie systemu identyfikowania w Urzędzie ewentualnych zobowiązań wymagalnych Prezydent Miasta wyjaśnił, że monitoring zobowiązań był prowadzony na stanowiskach urzędniczych w poszczególnych komórkach organizacyjnych. *Pracownicy dokonujący płatności znają i przestrzegają zasad realizacji wydatków publicznych. Opisane i zatwierdzone dokumenty po kontroli wstępnej i kontroli merytorycznej przekazywane były do Wydziału Księgowości w celu kontroli formalno-rachunkowej oraz zatwierdzenia do zapłaty przez upoważnione osoby. W systemie Finansowo-Księgowym wprowadzano datę płatności podczas rejestracji dokumentu.*

(akta kontroli str. 347)

Weryfikacja sald kredytowych konta 201 – „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” (na wybranej próbie²⁷) potwierdziła brak zobowiązań wymagalnych. Zobowiązania zostały wykazane we właściwych okresach sprawozdawczych (we właściwym roku obrachunkowym), a operacje gospodarcze ujęto zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Nie stwierdzono przypadku nieterminowego regulowania zobowiązań.

(akta kontroli str. 605-610)

W okresie objętym kontrolą Miasto udzielało poręczeń i gwarancji w kwocie:

²³ Oraz według pozycji planu finansowego.

²⁴ Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego.

²⁵ Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek.

²⁶ Koszty emisji samorządowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje.

²⁷ Analizą objęto konta kredytowe rozrachunków z lat 2017-2019 (do 30.09) o łącznej wartości 16 522 029,61 zł, w tym 48 źródłowych dokumentów księgowych na kwotę 12 404 039,31 zł.

- 60 869 116 zł w 2017 r.;
- 57 863 872,16 zł w 2018 r.;
- 55 582 115,15 zł w 2019 r. (wg stanu na 30.09).

Udzielone poręczenia i gwarancje dotyczyły kredytów zaciągniętych przez spółki miejskie: Zarząd Obiektów Sportowych w Koszalinie i Koszalińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Koszalinie.

(akta kontroli str. 397-406, 616-619)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość:

W Polityce rachunkowości²⁸ Miasta w załączniku nr 2 stanowiącym wykaz kont księgi głównej dla budżetu Miasta (Gminy) w opisie konta 134 – „Kredyty bankowe” nie wskazano na konieczność ujmowania na tym koncie odsetek od kredytów bankowych zaciągniętych na finansowanie budżetu, mimo że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie rachunkowości oraz planów kont, tj. zgodnie z załącznikiem nr 2 (Plan kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego) kredyt bankowy na finansowanie budżetu oraz odsetki od kredytu bankowego ujmuje się na koncie 134 na stronie Ma. Konto 134 może wykazywać saldo Ma oznaczające zadłużenie z tytułów kredytów zaciągniętych na finansowanie budżetu (tj. kredyt i odsetki od kredytu).

Wskutek powyższego w latach 2017-2018 odsetki od kredytów bankowych zaciągniętych przez Miasto nie były ujmowane na koncie 134 – „Kredyty bankowe”. Odsetki te w ewidencji księgowej były ujmowane na koncie Urzędu 751 – „Koszty finansowe” (751-01-75702-8110).

(akta kontroli str. 572, 630-633)

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że spłatę zobowiązań z tytułu odsetek od kredytów bankowych ujmowano w księdze rachunkowej Urzędu, jako jednostki ewidencjonującej wydatki budżetowe w celu sporządzenia sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Do ewidencji odsetek od kredytów stosowano konto 751, które zgodnie z ww. rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. występuje w jednostce budżetowej. Ponieważ w księdze rachunkowej budżetu nie księguje się bezpośredniego wykonania wydatków budżetowych, w Urzędzie zastosowano powyższą zasadę ewidencji odsetek. Prezydent Miasta oświadczył, że opis konta 134 zostanie przeanalizowany i doprecyzowany przy najbliższej aktualizacji Polityki rachunkowości.

(akta kontroli str. 612)

OCENA CZĄSTKOWA

Stosowane w Urzędzie zasady ewidencji i obliczania długu zapewniały rzetelność prezentacji danych o zadłużeniu w sprawozdaniach budżetowych Rb-Z. Tytuły dłużne klasyfikowano prawidłowo. W sprawozdaniu wykazywano wszystkie zobowiązania dłużne. W ewidencji księgowej ujmowano wszystkie koszty obsługi długu publicznego. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie sposobu ewidencjonowania odsetek od kredytów bankowych miały charakter formalny i nie wpływały na wysokość zadłużenia wykazanego w sprawozdaniach Rb-Z.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

²⁸ Wprowadzonej zarządzeniem wewnętrznym Prezydenta Miasta nr 7/2018 z dnia 5.01.2018 r.; wcześniej – zarządzeniem nr 141/2016 z dnia 28.12.2016 r.

dostosowanie Polityki rachunkowości, w części dotyczącej wykazu kont księgi głównej dla budżetu Miasta (Gminy) do wymogów określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont, poprzez wskazanie w opisie konta 134 – „Kredyty bankowe” konieczności ujmowania odsetek od kredytu bankowego.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i ust. 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, 10 grudnia 2019 r.

Kontroler

Sławomir Żudro
główny specjalista
kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

p.o. WICEDYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie

zup.

.....
Podpis