

Slc 812
Komune
L

17 GRU. 2019



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

EOD UM Elbląg
Rejestr pism i spraw

PISMO PRZYCHODZĄCE



Numer pisma: 111315/2019
Wpłynęło: 16-12-2019

- DL:01

- LSK

- DSM

LOL.410.027.01.2019

- QB
fe wip

DKIM.AKI

23.12.2019

[Signature]

Witold Wróblewski
Urząd Miejski w Elblągu
ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Wróblewski, Prezydent Miasta Elbląg (dalej: Prezydent), od 3 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Cele zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego. 2. Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego. 3. Zarządzanie płynnością budżetu jednostki samorządu terytorialnego. 4. Prawdliwość sporządzenia sprawozdań Rb-Z oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych jednostki samorządu terytorialnego.
Okres objęty kontrolą	2017-2019 (do końca września)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Edyta Piskorz-Zabujść, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/135/2019 z 22 października 2019 r.

(akta kontroli str.1-7)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie objętym kontrolą w Urzędzie opracowano dokumentację w zakresie oddłużenia Gminy Miasta Elbląg (dalej: Miasto), a także prawidłowo realizowano jej założenia. W wyniku podejmowania tych działań sytuacja finansowa Miasta uległa poprawie. Świadczą o tym m.in. spadek zadłużenia z 366,9 mln zł na koniec 2015 r. do 303,9 mln zł na koniec 2018 r., a także zmniejszenie obciążenia dochodów własnych obsługą zadłużenia – z 8,5% w 2015 r. do 5,0% w 2018 r. Miasto efektywnie zarządzało płynnością finansową, korzystając m.in. z instrumentu wirtualnej konsolidacji sald rachunków bankowych wszystkich podległych jednostek oraz okresowo deponując środki na rachunkach lokat terminowych. W wyniku tych działań, w okresie od stycznia 2017 r. do września 2019 r., Miasto uzyskało przychody finansowe z tytułu odsetek w łącznej kwocie 1.158,4 tys. zł. W Urzędzie terminowo i rzetelnie sporządzono sprawozdania budżetowe Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. Prawdliwość także ewidencjonowano zobowiązania dłużne w księgach rachunkowych.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Cele zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Zasady zarządzania długiem Miasta zostały określone w wewnętrznych opracowaniach i analizach zatwierdzonych przez Prezydenta. Określały one m.in.:

- niezaciąganie żadnych instrumentów dłużnych w latach 2016-2018,
- terminową spłatę kredytów ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej,
- przedterminową spłatę zaciągniętych kredytów w miarę możliwości finansowych.

W wyniku wdrożenia ww. zasad nastąpiła poprawa sytuacji finansowej Miasta. Zmniejszył się poziom zobowiązań z 366,9 mln zł w 2015 r. do 303,9 mln zł w 2018 r., przez co poprawiły się wartości poniższych wskaźników:

- W_{Z1} – udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (zmniejszył się z 63,7% w 2015 r. do 47,8% w 2018 r.),
- W_{Z5} – obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia (z 8,5% w 2015 r. do 5,0% w 2018 r.),
- W_{Z7} – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (z 0,3% w 2015 r. do 0,0% w 2018 r.).

Prezydent określił również zasady restrukturyzacji zadłużenia Miasta na lata 2019-2023. Zakładały one m.in.:

- przesunięcie terminów spłat rat kredytów i wykupu obligacji,
- zmniejszenie planowanych na lata 2019-2023 emisji obligacji (emisja obligacji w 2019 r. przeznaczona wyłącznie na spłatę części długu),
- zmniejszenie obciążeń z tytułu spłat rat kredytowych ujętych w rozchodach budżetu Miasta w latach 2019-2023,
- zmniejszenie długu Miasta,
- coroczną spłatę części długu w niższych ratach.

W wyniku wprowadzenia ww. działań restrukturyzacyjnych założono, że w latach 2019-2023 dług Miasta zmniejszy się o kwotę 25,3 mln zł.

(akta kontroli str. 8-76)

1.2 W Urzędzie system monitorowania realizacji celów zarządzania długiem nie został określony w żadnym dokumencie. Przyjęto jednak zasadę, że raz w roku (po zakończeniu półrocza) Skarbnik Miasta, Zastępca Skarbnika, Kierownik Referatu Budżetu oraz pracownik mający w swoich zakresach obowiązków sprawy związane z Wieloletnią Prognozą Finansową (z Referatu Budżetu) spotykają się w celu omówienia wyników analizy długu publicznego i ustalenia działań związanych z jego obsługą. W latach 2017-2019 (do końca września) odbyły się trzy takie spotkania, tj. 18 lipca 2017 r., 17 lipca 2018 r. oraz 16 lipca 2019 r. Ze spotkań tych sporządzane były stosowne protokoły, do których dołączane były analizy dot. ww. długu. Dodatkowo monitoring stanu zadłużenia dokonywany był m.in. podczas każdej zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta.

(akta kontroli str. 110-129)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

³ 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.

OCENA CZĄSTKOWA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

OBSZAR **2. Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego**

Opis stanu faktycznego **2.1.** W Urzędzie w okresie objętym kontrolą zaciągnięto trzy zobowiązania dłużne, a dotyczyły one:

- świadczenia kompleksowej usługi oświetlenia dróg i miejsc publicznych na terenie Miasta Elbląg przy wykorzystaniu infrastruktury stanowiącej własność ENERGA Oświetlenie oraz Majątku Zamawiającego z uwzględnieniem jej modernizacji (umowa zawarta w lipcu 2018 r., obowiązująca od 1 stycznia 2019 r., wartość 12.877,3 tys. zł),
- świadczenie kompleksowej usługi oświetlenia na terenie Miasta Elbląg na wydzielonej sieci oświetlenia stanowiącej własność Gminy Miasta Elbląg z uwzględnieniem jej modernizacji (umowa zawarta we wrześniu 2018 r., obowiązująca od 1 stycznia 2019 r., wartość 3.183,6 tys. zł),
- wyemitowania obligacji komunalnych (umowa z maja 2019 r., wartość 26.600,0 tys. zł).

W wyniku analizy dokumentacji ww. zobowiązań ustalono, że przy ich zaciąganiu przestrzegano przepisów art. 89, 91, 92, 212, 262 i 264 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ oraz art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. b) i c) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵.

(akta kontroli str. 130-248)

2.2. Uchwalając budżet Miasta na każdy rok objęty kontrolą, przestrzegano przepisów art. 243 ustawy o finansach publicznych określających indywidualny wskaźnik zadłużenia. W każdym przypadku relacja wskazana w tym przepisie została zachowana.

(akta kontroli str. 77-109, 249-255)

2.3. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej regulowania zaciągniętych w okresie objętym kontrolą zobowiązań dłużnych w łącznej kwocie 42.660,9 tys. zł ustalono, że były one spłacane terminowo i w wysokościach wynikających z zawartych umów.

(akta kontroli str. 256)

2.4. Zgodnie z uchwałami budżetowymi na lata 2017 i 2018⁶ Miasto nie miało potrzeb pożyczkowych. W uchwałach tych wskazywano nadwyżkę budżetową, z przeznaczeniem na spłatę kredytów.

(akta kontroli str. 77-109, 257-258)

2.5. W latach objętych kontrolą dokonywano analiz pod kątem minimalizacji kosztów obsługi długu, jak i możliwości refinansowania najdroższych w obsłudze zobowiązań innymi tańszymi instrumentami finansowymi. Zarówno Prezydent, jak i Skarbnik Miasta, spotykali się z przedstawicielami banków, prowadząc w ww. zakresie negocjacje. Nie skorzystano jednakże z możliwości refinansowania zobowiązań dłużnych z powodu oferowania przez banki produktów w dużo wyższej cenie niż Miasto posiadało zapisane w swoich umowach.

(akta kontroli str. 259-301)

⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 869 (dalej: ustawa o finansach publicznych).

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 506.

⁶ Uchwała nr XXII/429/2016 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu Miasta Elbląg na rok 2017, Uchwała nr XXIII/660/2017 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie budżetu Miasta Elbląg na rok 2018.

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

OBSZAR **3. Zarządzanie płynnością budżetu jednostki samorządu terytorialnego**

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Mieście Elbląg, w ramach zarządzania płynnością finansową, środki pozostające codziennie na rachunkach⁷, objęte były wirtualną konsolidacją sald, prowadzoną w ramach obsługi bankowej. W latach 2017-2019 ww. obsługa realizowana była na podstawie dwóch umów zawartych na okres od 1 października 2015 r. do 30 września 2018 r. oraz od 1 października 2018 r. do 30 września 2021 r. Zgodnie z treścią tych umów środki na rachunkach Miasta oraz podległych jednostek objęte były konsolidacją, w ramach której naliczano odsetki od wirtualnie zsumowanego salda rachunków, bez wykonywania fizycznych przeksięgowowań między rachunkami. Następnie pierwszego dnia roboczego następnego miesiąca zaksięgowane były na rachunku podstawowym Miasta. W kwietniu 2016 r. zawarto także umowę ramową lokat negocjowanych rynku pieniężnego, na podstawie której w okresie od stycznia 2017 r. do września 2019 r. pięciokrotnie zdeponowano środki w łącznej kwocie 28,5 mln zł.

W wyniku konsolidacji, w okresie 2017-2019 (do końca września) uzyskano odsetki w kwocie 824,5 tys. zł, a z założonych lokat terminowych 333,9 tys. zł⁸.

W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur gospodarowania wolnymi środkami. W zakresie tym przyjęto zasadę, że codziennie, na podstawie opracowanego przez pracowników Departamentu Skarbnika Miasta zestawienia zawierającego bieżące salda pięciu głównych rachunków bankowych⁹ z dnia poprzedniego oraz kwot płatności, zasileń dokonywanych w danym dniu i ich przeznaczenia, Zastępcę Skarbnika dokonywał analizy posiadanych wolnych środków i potrzeb w zakresie płatności przypadających na najbliższy okres. Następnie ustalał razem ze Skarbnikiem Miasta kwotę, którą można odpowiednio zadysponować w najkorzystniejszej formie, uwzględniając ww. wirtualną konsolidację sald. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Skarbnika, wielokrotnie badano możliwość wykorzystania różnych instrumentów finansowych, jednakże najkorzystniejszą formą lokowania środków były depozyty terminowe. Wynikało to m.in. z tego, że:

- założenie lokaty możliwe było w ciągu jednego dnia, nie wymagało podjęcia dodatkowych czynności wydłużających czas i dodatkowych kosztów ulokowania wolnych środków,
- w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych wydatków, np. brak zaliczki na projekty współfinansowane ze środków UE, istniała możliwość zerwania lokaty bez ponoszenia dodatkowych kosztów.

Skarbnik Miasta przeprowadzał rozeznanie cenowe negocjując oprocentowanie środków z wybranymi bankami. W badanym okresie najkorzystniejsze oferty proponował Bank Gospodarstwa Krajowego.

(akta kontroli str. 302-304, 305-320, 447-470)

⁷ Gminy Miasto Elbląg oraz podległych jednostek.

⁸ Wg stanu na 4 grudnia 2019 r. zakończone zostały trzy lokaty terminowe.

⁹ Rachunek bieżący, rachunek dochodów, rachunek podatków i opłat lokalnych, rachunek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i rachunek wydatkowy - podstawowy.

3.2. Średni dzienny stan wolnych środków (z wyłączeniem środków, do których był ograniczony dostęp) w okresie 2017-2019 (do końca września) na rachunkach jednostki (Urzędu) i organu (Miasta) wynosił 9,4 mln zł, z czego 9,0 mln zł w 2017 r., 8,6 mln zł w 2018 r. i 10,9 mln zł w 2019 r. (do końca września). W okresie tym stan wolnych środków okresowo wzrastał (w przedziale od 10 mln zł do 33,9 mln zł, średnio wynosząc 14,5 mln zł). Okresy te wynosiły od jednego dnia do 52 dni (średnio sześć dni). Wiceprezydent Elbląga wyjaśnił, że istniejąca wirtualna konsolidacja ma korzystniejsze warunki finansowe, niż oprocentowanie lokat poniżej jednego miesiąca. Wskazał, że nie jest zasadne wprowadzanie zasad terminowego lokowania środków na 2-3 tygodnie, gdyż obecnie oprocentowanie wirtualnej konsolidacji wynosi 1,56%, a oprocentowanie lokat poniżej 1 m-ca - około 1,2% - 1,3%.

(akta kontroli str. 305-333)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

OBSZAR

4. Prawdliwość sporządzenia sprawozdań Rb-Z oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie prawidłowo sporządzono łączne sprawozdania budżetowe Rb-Z za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. Zostały one sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdania Urzędu, a także terminowo przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie.

Jednostkowe sprawozdania Rb-Z za ww. okresy, sporządzone zostały prawidłowo i rzetelnie, a dane w nich ujęte wynikały z ewidencji księgowej Urzędu. Na podstawie badania ww. sprawozdań, wszystkich wyciągów bankowych z wybranych sześciu miesięcy¹⁰ okresu objętego kontrolą (253 wyciągi bankowe potwierdzające wykonanie 14.152 operacji gospodarczych na łączną kwotę 959.411,05 tys. zł), wszystkich faktur i ich płatności z grudnia 2017 r. oraz 2018 r. (łącznie 533 faktury) oraz zestawień obrotów i sald konta 134 „Kredyty bankowe” i 260 „Zobowiązania finansowe” ustalono, że:

- jednostkowe sprawozdania Rb-Z za ww. okresy sporządzono poprawnie pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym,
- w ww. sprawozdaniach wykazane zostały w prawidłowych wysokościach wszystkie zaciągnięte kredyty, wyemitowane obligacje oraz zobowiązania wymagalne,
- wszystkie zaciągnięte zobowiązania dłużne zostały wykazane na kontach 134 i 260.

(akta kontroli str. 334-446)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹⁰ Wyciągi bankowe Urzędu Miasta oraz Miasta Elbląg za miesiące: lipiec i grudzień 2017 r., styczeń, lipiec i grudzień 2018 oraz styczeń 2019 r.

IV. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

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 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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, 12 grudnia 2019 r.

Kontroler

Edyta Piskorz-Zabujść
specjalista kontroli państwowej

Piskorz-Zabujść
podpis

Dyrektor Delegatury

Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.

Barbara Zajdel

Wicedyrektor

B. Zajdel
podpis