



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA.410.032.01.2019

Urząd Marszałkowski  
Województwa Śląskiego w Katowicach  
Kancelaria ogólna

Wpł. dn. 27-12-2018  
Nr rkp. 111  
Przyjął: Aneta Łukasik

Pan  
Jakub Chelstowski  
Marszałek Województwa  
ul. Ligonia 46, 40-037 Katowice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego <sup>1</sup> , ul. Ligonía 46 40-037 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Chelstowski, Marszałek Województwa od dnia 21 listopada 2018 r. <sup>2</sup> W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Wojciech Saluga, od 1 grudnia 2014 r. do 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Cele zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego</li><li>2. Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego</li><li>3. Zarządzanie płynnością budżetu jednostki samorządu terytorialnego</li><li>4. Prawdliwość sporządzenia sprawozdań Rb-Z oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych jednostki samorządu terytorialnego</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017–2019 (do zakończenia kontroli)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Magdalena Kisiolek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/241/2019 z 30 września 2019 r. 2. Nina Poloczek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli LKA/251/2019 z 4 października 2019 r.

(akta kontroli str.1-4)

<sup>1</sup> Dalej: **Urząd**.

<sup>2</sup> Dalej: **Marszałek**.

<sup>3</sup> Dz U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w Województwie Śląskim<sup>5</sup> prawidłowo zarządzano długiem. Przy zaciąganiu kredytów przestrzegano przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup> oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>7</sup>. Zobowiązania z tego tytułu były terminowo spłacane. Mając na uwadze warunki zaciągnięcia kredytów w 2018 r., należałoby jednak rozważyć możliwość refinansowania kredytów zaciągniętych w 2016 r., w celu zabezpieczenia się przed ryzykiem znaczącego wzrostu ich oprocentowania, w sytuacji wzrostu stopy procentowej WIBOR 3M. Dane wykazane w jednostkowych sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w Urzędzie oraz dokumentów źródłowych. Sprawozdania łączne Rb-Z za powyższe okresy sporządzono prawidłowo na podstawie sprawozdań jednostek podległych oraz własnego sprawozdania jednostkowego.

W Urzędzie, przed założeniem lokat bankowych, przeprowadzono rzetelne analizy pod kątem wyboru banku. Nie określono jednak pisemnych zasad zarządzania wolnymi środkami budżetowymi, w szczególności sposobu ustalania optymalnej wysokości środków lokowanych w określone instrumenty finansowe, w związku z czym wolne środki na rachunku bieżącym budżetu Województwa nie były optymalnie (efektywnie) wykorzystywane. W objętych badaniem okresach, pomimo założenia 46 lokat terminowych, na rachunku bieżącym budżetu Województwa pozostawały przez okres miesiąca wolne środki w łącznej kwocie 382 485,6 tys. zł, które również powinny zostać objęte takimi lokatami, co pozwoliłoby na uzyskanie odsetek w kwocie wyższej od odsetek z tytułu oprocentowania tych środków na rachunku bieżącym o 188,3 tys. zł (5,4% odsetek uzyskanych z tytułu oprocentowania objętych badaniem lokat).

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Cele zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie opracowano dokumentów określających zasady/politykę zarządzania długiem ani systemu monitorowania celów zarządzania długiem. W Urzędzie funkcjonował zintegrowany system zarządzania (połączenie systemu kontroli zarządczej oraz systemu jakości wg normy ISO 9001:2015), w ramach którego obowiązywały dwa podstawowe dokumenty: Polityka Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Księga Zintegrowanego Systemu Zarządzania Urzędu Marszałkowskiego<sup>9</sup>. Marszałek wyjaśnił, że nie ma przepisów stanowiących

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

<sup>5</sup> Dalej: Województwo.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 512, ze zm. Dalej: ustawa o samorządzie województwa.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia Marszałka Województwa Śląskiego nr 00041/2017 z 29 maja 2017 r., załącznik nr 1 do zarządzenia Marszałka Województwa Śląskiego nr 00082/18 z 19 września 2018 r., załącznik nr 1 do zarządzenia Marszałka Województwa Śląskiego nr 105/19 z 19 sierpnia 2019 r.

podstawę prawną do przyjmowania w jednostkach samorządu terytorialnego odrębnych dokumentów dotyczących zarządzania długiem, a ich sporządzanie dotyczy wyłącznie budżetu państwa.

(akta kontroli str. 46-181)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie opracowano dokumentów określających zasady/politykę zarządzania długiem ani systemu monitorowania celów zarządzania długiem. Nie miało to jednak negatywnych skutków w tym obszarze działalności.

OBSZAR

## 2. Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu  
faktycznego

2.1 W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. Województwo zaciągnęło cztery kredyty długoterminowe (31 października i 10 listopada 2017 r. oraz 20 grudnia 2018 r.) w łącznej kwocie 131 366,7 tys. zł na pokrycie deficytu planowanego w uchwałach budżetowych na 2017 r. i 2018 r. W powyższym okresie Województwo nie zaciągnęło kredytu lub pożyczki na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego, ani nie zaciągało zobowiązań z tytułu pożyczek krótko i długoterminowych, kredytów krótkoterminowych oraz z tytułu emisji obligacji. Województwo nie korzystało także z niestandardowych operacji finansowych zaliczanych do tytułów dłużnych.

(akta kontroli str. 182-185, 187-189, 630)

Zaciągając powyższe kredyty długoterminowe nie przekroczono łącznego limitu zobowiązań z tytułu kredytów, określonego w uchwale budżetowej Województwa na dany rok, zgodnie z art. 91 ust 1 ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do art. 91 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, przed zaciągnięciem poszczególnych zobowiązań Zarząd Województwa uzyskał pozytywne opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach<sup>10</sup> w sprawie możliwości spłaty przez Województwo kredytów długoterminowych.

Poszczególne umowy kredytowe, stosownie do art. 92 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nie zawierały postanowień dopuszczających kapitalizację odsetek. Czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów długoterminowych dokonywały osoby uprawnione, tj. dwóch członków Zarządu Województwa wskazanych w uchwałach przez Zarząd, przy kontrasygnacie Skarbnika Województwa, co było zgodne z art. 262 ust. 1 tej ustawy.

Sejmik Województwa każdorazowo podejmował uchwałę w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego, stosownie do art. 18 pkt 19 lit. c) ustawy o samorządzie województwa. Wykonanie tych uchwał zostało powierzone Zarządowi Województwa. Zawarcie umów kredytowych poprzedzone było przeprowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zgodnie z art. 264 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 34 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup>, przy szacowaniu wartości zamówienia w ww. postępowaniach

<sup>10</sup> Dalej: RIO.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843. Dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych.

przyjęto łączną wartość opłat, prowizji, odsetek i innych opłat związanych z obsługą kredytu.

(akta kontroli str. 191-286)

W uchwałach budżetowych Województwa na 2017 r., 2018 r. i 2019 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia<sup>12</sup> obliczono w sposób określony w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wyniósł<sup>13</sup> on odpowiednio: 8,52%, 7,96% i 8,58% i zgodnie z powyższym przepisem nie przekroczył średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu (średnia arytmetyczna według wzoru określonego w powyższym przepisie), która wyniosła odpowiednio 8,78%, 12,41% i 13,04%.

(akta kontroli str. 287-329)

2.2 W wyniku badania dwóch umów kredytowych (50,0% umów kredytowych zawartych w okresie objętym kontrolą)<sup>14</sup> w zakresie terminowości spłaty zobowiązań ustalono, że Województwo terminowo regulowało zobowiązania z tytułu odsetek od tych kredytów (w umowach ustalono karencję w stosunku do spłaty kapitału do 31 marca 2021 r., jak również odroczenie spłaty odsetek do 31 marca 2018 r. w przypadku pierwszej umowy i do 31 marca 2019 r. w przypadku drugiej umowy).

(akta kontroli str. 330-379)

2.3.1 W 2017 r. Województwo zaplanowało potrzeby pożyczkowe na poziomie 215 121,3 tys. zł z przeznaczeniem na: [1] zadaszenie widowni i niezbędną infrastrukturę techniczną Stadionu Śląskiego w Chorzowie oraz dokapitalizowanie spółki Stadion Śląski Sp. z o.o. ; [2] inwestycje na drogach wojewódzkich; [3] spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych. Faktyczne wykonanie potrzeb pożyczkowych zostało zrealizowane na poziomie 95 566,7 tys. zł, tj. 44,4% i zaspokojone kredytem bankowym, na pierwszy z ww. celów – w kwocie 69 899,6 tys. zł, na drugi – w kwocie 38 771,6 tys. zł.

W 2018 r. Województwo zaplanowało potrzeby pożyczkowe na poziomie 156 226,6 tys. zł z przeznaczeniem na: [1] dostawę elektrycznych zespołów trakcyjnych do wykonywania kolejowych wojewódzkich przewozów pasażerskich; [2] inwestycje na drogach wojewódzkich; [3] inwestycje w obszarze kultury, administracji i ochrony zdrowia; [4] spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych. Faktyczne wykonanie potrzeb pożyczkowych zostało zrealizowane na poziomie 35 810,0 tys. zł, tj. 22,9% i zaspokojone kredytem bankowym, na pierwszy z ww. celów – w kwocie 25 830,5 tys. zł (50% planu z powodu opóźnienia w dostawie elektrycznych zespołów trakcyjnych), na drugi – w kwocie 9 979,5 tys. zł (29,5% planu, celem refinansowania już poniesionych przez Województwo i udokumentowanych fakturami wydatków majątkowych na drogach wojewódzkich, wykorzystano częściowo kredyt bankowy). W trzecim przypadku nie skorzystano z kredytu, gdyż inwestycje sfinansowane zostały ze środków własnych Województwa.

Województwo w 2017 i 2018 r. nie skorzystało z kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych, gdyż posiadało wystarczającą płynność finansową. Spłata rat kredytowych nastąpiła z dochodów własnych, a konstrukcja

<sup>12</sup> Relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym wydatków z tytułów określonych w art. 243 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o finansach publicznych (m.in. spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami) do planowanych dochodów ogółem budżetu.

<sup>13</sup> Na dzień 1 stycznia.

<sup>14</sup> Umowy z 31 października 2017 r. i 20 grudnia 2018 r.

umów kredytowych przewidywała możliwość nieuruchamiania kredytu pomimo podpisanej umowy, bez opłat lub prowizji bankowych.

(akta kontroli str. 380-384)

**2.3.2** W wyniku badania trzech umów kredytowych<sup>15</sup> (75,0% umów kredytowych zawartych w okresie objętym kontrolą) ustalono, że pracownicy Urzędu, podejmując decyzje o zaciągnięciu zobowiązań, dokonywali analiz pod kątem minimalizacji kosztów obsługi tych zobowiązań. Zawarcie umów kredytowych było poprzedzone postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, a kryterium wyboru stanowiła cena kredytu brutto. Każdorazowo wybrano kontrahenta oferującego najtańszy instrument.

Marszałek wyjaśnił, że kredyt był najtańszą formą finansowania potrzeb pożyczkowych Województwa Śląskiego, a każde podjęcie decyzji o zaciągnięciu kredytu było poprzedzone analizą oferowanych na rynku instrumentów finansowych. Wyjaśnił również, że porównywanie instrumentów finansowych odbywało się w formie analiz danych internetowych oraz w sposób nieformalny poprzez rozmowy z bankami lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wyjaśnił ponadto, że ze względu na specyfikację instrumentów finansowych banki nie udzielają wiążących, a nawet nie przedstawiają wstępnych ofert warunków kredytowania czy emisji papierów wartościowych, ze względu na ochronę swoich interesów. Każdy przypadek udzielenia kredytu albo emisji obligacji jest indywidualnie oceniany przez władze banku (komitet kredytowy) i uzależniony od sytuacji ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego w danym momencie. Dlatego porównanie takie zawsze będzie mieć charakter bardzo przybliżony, a wiążące będą wyłącznie warunki udzielone na podstawie przeprowadzonego postępowania w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 385-400)

**2.3.3** W okresie objętym kontrolą Województwo posiadało zobowiązania z tytułu 28 kredytów, których oprocentowanie ustalono w wysokości od 108% do 158,7% stopy procentowej WIBOR 3M (dla 24 kredytów zaciągniętych w latach 2010–2016) oraz w wysokości stopy procentowej WIBOR 3M plus marża od 0,64% do 1,22% (dla czterech kredytów zaciągniętych w latach 2017–2018). Żaden z tych kredytów nie został zastąpiony innym, tańszym instrumentem finansowym. Nie przedłożono analiz w zakresie potencjalnego refinansowania zaciągniętych kredytów.

Marszałek wyjaśnił, że „wszystkie zaciągnięte kredyty bankowe zostały udzielone Województwu Śląskiemu w wyniku przetargów nieograniczonych, w których jedynym kryterium była cena (oparta o stopę WIBOR 3M). Dzięki zastosowaniu takiego trybu panowała między bankami pełna konkurencja, co skutkowało korzystnymi warunkami na jakich kredyty te zostały udzielone. Realną, średnią kwotę oprocentowania 28 kredytów zaciągniętych przez Województwo Śląskie od 2010 r. wynosi w 2019 roku 2,14%. Dla przykładu w 2016 r. średnie oprocentowanie lokat bankowych czasowo wolnych środków budżetowych Województwa Śląskiego wynosiło 2,22% podczas gdy średnia kredytów to 2,07%. Aby spełnić przesłankę ustawową z art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych, tj. 'obniżenia łącznych kosztów obsługi długu w całym okresie spłaty' trzeba uzyskać bądź lepsze warunki kredytu w tym samym okresie finansowania, bądź warunki znacząco korzystniejsze w przypadku wydłużenia okresu spłaty, przy jednoczesnym założeniu, że łączna kwota zobowiązań nie przekroczy kwoty zobowiązań wyliczonych na podstawie obecnych warunków. Konieczne byłoby (...) przeprowadzenie kolejnego postępowania przetargowego (...) lecz nie będzie żadnej gwarancji uzyskania

<sup>15</sup> Umowy z 10 listopada 2017 r. (1) oraz 20 grudnia 2018 r. (2).

lepszyc warunków, zwłaszcza przy utrzymujących się na tym samym poziomie stópach procentowych. (...) Możliwość odliczania kwot nowych zobowiązań od indywidualnego wskaźnika zadłużenia nastąpić może dopiero od 2019 roku, tj. od daty wejścia w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018r., poz. 2500). We wcześniejszym porządku prawnym, zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów kumulowały się z ewentualnymi tańszymi zobowiązaniami z tytułu kredytów zaciągniętych na ich spłatę, obciążając indywidualny wskaźnik zadłużenia podwójnie. Oznaczałoby to niespełnienie tego wskaźnika przez Województwo Śląskie w latach 2017 i 2018."

(akta kontroli str. 401-403)

NIK zwraca uwagę, że kwestia refinansowania zobowiązań kredytowych powinna być przedmiotem udokumentowanych analiz, w szczególności w odniesieniu do dwóch kredytów zaciągniętych w 2016 r. z terminem spłaty do 31 grudnia 2025 r., których oprocentowanie wynosiło 156,3% i 158,7% stopy procentowej WIBOR 3M. Przy takiej konstrukcji oprocentowania kredytów całe ryzyko związane ze wzrostem stopy procentowej ponosi kredytobiorca (Województwo), gdyż w sytuacji wzrostu stopy procentowej WIBOR 3M następuje również wzrost marży. Przy obecnym poziomie stopy WIBOR 3M<sup>16</sup> wynoszącej 1,71% oprocentowanie ww. kredytów wynosiło 2,67% i 2,71% (marża 0,9% i 1,0%), jednakże przy wzroście stopy WIBOR 3M o 1 p.p. oprocentowanie wyniosłoby 4,24% i 4,3% (marża 1,53% i 1,59%), a przy wzroście stopy WIBOR 3M o 1,5 p.p. oprocentowanie wzrosłoby do 5,02% i 5,09% (marża 1,81% i 1,88%), co może przyczynić się do wzrostu ryzyka braku możliwości obsługi długu przez Województwo.

Mając na uwadze warunki oferowane w ostatnim okresie Województwu przez banki (w 2018 r. zawarto dwie umowy kredytowe z oprocentowaniem w wysokości WIBOR 3M plus marża 0,64% i 0,8%) zasadnym, zdaniem NIK, jest rozważenie możliwości refinansowania kredytów zaciągniętych w 2016 r.

(akta kontroli str. 188, 840-841)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

OBSZAR

### 3. Zarządzanie płynnością budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu  
faktycznego

3.1 W uchwałach budżetowych dla Województwa na lata 2017–2019 Zarząd Województwa został upoważniony przez Sejmik Województwa do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu województwa. Skarbnik Województwa wyjaśniła, że „przepis powyższy nie zawiera delegacji czy upoważnienia do określenia innych sposobów gospodarowania wolnymi środkami.” Zarząd Województwa nie określił pisemnych zasad zarządzania wolnymi środkami budżetowymi, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 197, 242, 285, 628-629)

<sup>16</sup> Na dzień 29 listopada 2019 r.

3.2 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zarządzano wolnymi środkami poprzez zakładanie lokat bankowych, przy czym nie korzystano z lokat *overnight*, jednodniowych i weekendowych. Zgodnie z umowami zawartymi na wykonywanie bankowej obsługi budżetu Województwa<sup>17</sup> wysokość oprocentowania środków na rachunkach bieżącym i pomocniczych wynosiła od 1 stycznia 2017 r. do 31 stycznia 2018 r.: 49,0% stopy procentowej WIBID 1M<sup>18</sup> (tj. od 0,7105% do 0,7154%), a od 1 lutego 2018 r. do dnia zakończenia kontroli: 85,0% WIBID 1M<sup>19</sup> (tj. od 1,2325% do 1,2240%). W przypadku korzystniejszego oprocentowania lokat krótkoterminowych w stosunku do obowiązującego oprocentowania rachunków Województwa depozyt miał zostać utworzony automatycznie. W latach 2017–2019 (do 30 września) nie wystąpił ani jeden taki przypadek.

(akta kontroli str. 818-819, 826-828, 845-859)

W latach 2017–2019 (do 30 września) Województwo założyło łącznie 72 lokaty (z tego 19 w 2017 r., 25 w 2018 r. i 28 w 2019 r.), które wypracowały odsetki w łącznej wysokości 5 471,3 tys. zł (1 402,7 tys. zł w 2017 r., 2 033,4 tys. zł w 2018 r. i 2 035,2 tys. zł w 2019 r.). Wysokość poszczególnych lokat kształtowała się na poziomie od 20,0 mln zł do 80 mln zł, a ich oprocentowanie wahało się w przedziale od 1,58% do 2,20%.

Badaniem-objęto 15 z 72 (20,8%) analiz przeprowadzonych przed założeniem lokaty bankowej pod kątem wyboru wykonawcy. W każdym przypadku kierowano zapytania do co najmniej czterech banków i każdorazowo wybierano najkorzystniejszą ofertę pod względem oprocentowania.

W wyniku badania stanu wolnych środków na rachunku bieżącym budżetu Województwa w I półroczu 2017 r., 2018 r. i 2019 r. oraz 46 lokat utworzonych w powyższych okresach stwierdzono, że część tych środków nie była efektywnie zagospodarowana, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 633-817, 861-876)

Województwo nie korzystało z innych instrumentów finansowych, tj. np. depozytów u Ministra Finansów czy skarbowych papierów wartościowych. Skarbnik Województwa wyjaśniła: *„Województwo nie korzystało z możliwości zakładania depozytów u Ministra Finansów ze względu na gorsze warunki ekonomiczne. (...) Obligacje skarbowe emitowane są natomiast z terminem wykupu min. trzy miesiące, a ich oprocentowanie kształtuje się na poziomie 1,5% pa.” (per annum<sup>20</sup>)*.

(akta kontroli str. 845-859, 1101)

3.3 W okresie objętym kontrolą Województwo nie korzystało z możliwości określonej w art. 91a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. przyjmowania w depozyt wolnych środków od jednostek wskazanych w powyższym przepisie. W Urzędzie nie posiadano wiedzy/dokumentów, czy jednostki te dysponują wolnymi środkami.

Skarbnik Województwa wyjaśniła, że przepis art. 91a ust. 1 ustawy o finansach publicznych ma charakter fakultatywny, a jego zadaniem jest stworzenie dodatkowego instrumentu do zarządzania płynnością, z którą Województwo w latach 2017–2019 nie miało problemów.

(akta kontroli str. 629, 1091-1092)

<sup>17</sup> Umowy z 25 kwietnia 2013 r. i z 31 stycznia 2018 r.

<sup>18</sup> Liczonym jako średnia z pięciu notowań poprzedzających miesięczny okres obrachunkowy.

<sup>19</sup> Jw.

<sup>20</sup> Na rok.



Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Urzędzie nie określono pisemnych zasad zarządzania wolnymi środkami budżetowymi, w szczególności sposobu ustalania optymalnej wysokości środków lokowanych w określone instrumenty finansowe, zapewniającej z jednej strony terminową realizację płatności, a z drugiej – uzyskanie maksymalnych (przy założonym poziomie ryzyka) dochodów. Jednocześnie stwierdzono, że w objętych badaniem okresach (I półrocze 2017 r., I półrocze 2018 r. i I półrocze 2019 r.) wolne środki na rachunku bieżącym budżetu Województwa nie były optymalnie (efektywnie) wykorzystywane, co, zdaniem NIK, mogło wynikać z braku wskazanych wyżej zasad. Jak ustalono, pomimo zakładanych lokat terminowych (odpowiednio 16, 14 i 16 lokat, w wysokości od 20 mln zł do 80 mln zł), na rachunku bieżącym budżetu Województwa pozostawały wolne środki w znacznej wysokości:

- w I półroczu 2017 r. w 12 z 16 (75,0%) przypadków ulokowano od 33,0% do 66,4% wolnych środków posiadanych w dniach założenia lokat tak, że w dniach tych pozostało od 27,3 mln zł do 79,4 mln zł wolnych środków (średnio 48,1 mln zł), tj. więcej niż największy dzienny wypływ środków (27,1 mln zł w dniu 30 czerwca 2017 r.); biorąc pod uwagę 181 dni w I półroczu 2017 r., średni stan wolnych środków (po założeniu lokaty, jeśli wystąpiła w danym dniu) wynosił 60,3 mln zł, a w 161 dniach wolne środki były większe niż 27,1 mln zł;
- w I półroczu 2018 r. w 11 z 14 (78,6%) przypadków ulokowano od 21,9% do 54,6% wolnych środków posiadanych w dniach założenia lokat, tak, że w dniach tych pozostało od 43,6 mln zł do 178,1 mln zł wolnych środków (średnio 94,4 mln zł), tj. więcej niż największy dzienny wypływ środków (42,5 mln zł w dniu 29 czerwca 2018 r.); biorąc pod uwagę 181 dni w I półroczu 2018 r., średni stan wolnych środków (po założeniu lokaty, jeśli wystąpiła w danym dniu) wynosił 90,1 mln zł, a w 160 dniach wolne środki były większe niż 42,5 mln zł;
- w I półroczu 2019 r. we wszystkich 16 przypadkach ulokowano od 17,6% do 46,2% wolnych środków posiadanych w dniach założenia lokat, tak, że w dniach tych pozostało od 58,1 mln zł do 234,5 mln zł wolnych środków (średnio 121,7 mln zł), tj. więcej niż największy dzienny wypływ środków (38,4 mln zł w dniu 24 maja 2019 r.); biorąc pod uwagę 181 dni w I półroczu 2019 r., średni stan wolnych środków (po założeniu lokaty, jeśli wystąpiła w danym dniu) wynosił 136,1 mln zł i w 180 dniach wolne środki były większe niż 38,4 mln zł.

Stan wolnych środków na rachunku bieżącym budżetu Województwa umożliwiał, bezpieczne dla utrzymania płynności budżetu<sup>21</sup>, założenie dodatkowo 10 miesięcznych lokat<sup>22</sup> na łączną kwotę 382 485,6 tys. zł, co skutkowało by uzyskaniem odsetek w łącznej kwocie 587,3 tys. zł, tj. wyższej od odsetek z tytułu oprocentowania tych środków na rachunku bieżącym o 188,3 tys. zł<sup>23</sup> (5,4% odsetek z tytułu oprocentowania 46 badanych lokat).

<sup>21</sup> Przyjmując, że na rachunku tym w każdym dniu objętym dodatkową lokatą pozostały środki w wysokości średniej z 10 największych dziennych wypływów środków (z tytułu przekazania na zasilenie wydatków jednostek podległych i rozchodów) w danym półroczu zaokrąglonych do pełnych mln zł (tj. 20 mln zł w I półroczu 2017 r., 26 mln zł w I półroczu 2018 r. i 25 mln w I półroczu 2019 r.).

<sup>22</sup> W dniach: 5 kwietnia i 5 maja 2017 r.; 5 stycznia, 18 kwietnia i 23 maja 2018 r.; 10 stycznia, 14 lutego, 21 marca, 25 kwietnia i 30 maja 2019 r.

<sup>23</sup> Do obliczeń przyjęto, że: rok ma 365 dni, dodatkowe lokaty zostałyby założone z takim samym oprocentowaniem jak lokaty faktycznie założone w ww. dniach, wysokość odsetek z tytułu oprocentowania

W sprawie nieokreślenia pisemnych zasad zarządzania wolnymi środkami Marszałek wyjaśnił: „(...) Stan wolnych środków, w rozumieniu art. 217 ustawy o finansach publicznych, jest monitorowany poprzez sprawozdanie Rb-NDS za cztery kwartały, sporządzane po zakończeniu roku budżetowego. (...) Ewentualne czasowe nadwyżki środków na rachunku bieżącym budżetu (...) lokowane są na rachunkach w bankach (...) zgodnie z najkorzystniejszą pod względem ekonomicznym ofertą”.

W sprawie zakładania lokat bankowych w kwotach niższych od stanu wolnych środków na rachunku bieżącym, Skarbnik Województwa wyjaśniła m.in.: „(...) Kwota lokaty w wysokości około 50 mln zł oraz jej 1-miesięczny termin są optymalne zarówno dla efektywnego zarządzania środkami, a także pod względem ofert składanych przez banki. Wysokość środków jednorazowo zaangażowanych w danym banku wpływa bowiem na wysokość oferowanego oprocentowania. (...) zakładanie lokat bankowych ma charakter dobrowolny, ustawa o finansach publicznych nie nakłada bowiem obowiązku lokowania środków na każdym posiedzeniu Zarządu Województwa. (...) Samorząd województwa nie jest instytucją finansową powołaną do zarabiania środków pieniężnych na rynku kapitałowym. Dlatego obowiązkiem władz samorządowych jest zapewnienie takiej kwoty pieniędzy na rachunkach bankowych, które zabezpieczą prawidłową realizację zadań publicznych”.

(akta kontroli str. 628-629, 861-876, 1102, 1167-1184)

NIK zauważa, że przy ustalaniu optymalnej wysokości lokowanych środków winny być uwzględnione zarówno konieczność zapewnienia prawidłowej realizacji zadań publicznych i terminowego regulowania zaciągniętych zobowiązań, jak również uzyskanie maksymalnych (przy założonym poziomie ryzyka) dochodów. Zdaniem NIK, wysokość kwoty i termin lokaty winny być uzależnione od stanu wolnych środków oraz okresu, w jakim ten stan się utrzymuje, z uwzględnieniem przewidywanych potrzeb finansowych. NIK wskazuje, że dla zapewnienia należytego zarządzania wolnymi środkami na rachunku bieżącym, konieczne jest określenie pisemnych zasad w tym zakresie.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie, przed założeniem lokat bankowych, przeprowadzano rzetelne analizy pod kątem wyboru wykonawcy. Nie określono jednak pisemnych zasad zarządzania wolnymi środkami budżetowymi, w szczególności sposobu ustalania optymalnej wysokości środków lokowanych w określone instrumenty finansowe, w związku z czym wolne środki na rachunku bieżącym budżetu Województwa nie były optymalnie (efektywnie) wykorzystywane. W objętych badaniem okresach, pomimo założenia 46 lokat terminowych, na rachunku bieżącym budżetu Województwa pozostawały przez okres miesiąca wolne środki w łącznej kwocie 382 485,6 tys. zł, które również powinny zostać objęte takimi lokatami, co pozwoliłoby na uzyskanie odsetek w kwocie wyższej od odsetek z tytułu oprocentowania tych środków na rachunku bieżącym o 188,3 tys. zł (5,4% odsetek uzyskanych z tytułu oprocentowania objętych badaniem lokat).

---

środków na rachunku bieżącym jest obliczona zgodnie z umowami na wykonywanie bankowej obsługi budżetu Województwa.

#### 4. Prawdliwość sporządzania sprawozdań Rb-Z w latach 2017–2018 oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

4.1 Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>24</sup>, dane wykazane w łącznych sprawozdaniach Województwa Rb-Z za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. stanowiły sumę danych wykazanych w sprawozdaniach jednostkowych, tj. w sprawozdaniach sporządzonych przez wszystkie jednostki podległe oraz we własnym sprawozdaniu jednostkowym (Urzędu będącego jednostką budżetową, jak i jej organu), w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym. Łączne sprawozdania Województwa Rb-Z za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. zostały przekazane do RIO odpowiednio 20 lutego 2018 r. i 20 lutego 2019 r., tj. w terminie określonym w załączniku nr 7 do ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 914-958)

4.2 Zobowiązania w jednostkowych sprawozdaniach Rb-Z (Urzędu i organu) za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. (część A *Zobowiązania według tytułów dłużnych*) wykazano zgodnie z § 1 ust. 1, § 2 i § 3 załącznika nr 9 do rozporządzenia MF w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych, tj. w wartości nominalnej, jako zobowiązania wobec banków z tytułu kredytów długoterminowych (nie wystąpiły inne tytuły dłużne<sup>25</sup>). W sprawozdaniach tych, jak również w ewidencji księgowej organu jednostki (na koncie 134 – „Kredyty bankowe”) uwzględniono wszystkie kredyty bankowe zaciągnięte przez Województwo, które były spłacane w tych latach (odpowiednio 26 i 28). Do ewidencji księgowej nie wprowadzono zmian, które spowodowałyby konieczność sporządzenia korekty powyższych sprawozdań.

W toku kontroli przeprowadzonej przez RIO<sup>26</sup> ustalono m.in., że w 2017 r. na koncie 134 – „Kredyty bankowe” nie ewidencjonowano odsetek od kredytów, co było niezgodne z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 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<sup>27</sup>. W wyniku tej kontroli, w 2018 r. rozpoczęto ewidencjonowanie na ww. koncie odsetek od kredytów (w sposób umożliwiający wyodrębnienie rat kapitałowych w celu prawidłowego ujęcia ich w sprawozdaniach Rb-Z).

(akta kontroli str. 7-45, 628, 893-918, 959-1016, 1020-1023)

4.5 W wyniku badania zapisów na kontach 133-01 – „Rachunek budżetu Województwa” oraz 130-01 – „Rachunek Urzędu Marszałkowskiego” za wrzesień i grudzień 2017 r. i 2018 r. (w tym w paragrafach odsetkowych) ustalono, że:

<sup>24</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1773. Dalej: rozporządzenie MF w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

<sup>25</sup> W jednostkowych sprawozdaniach Rb-Z (Urzędu i organu) za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. nie wykazano pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych, gdyż nie posiadano zobowiązań z tych tytułów. W ewidencji księgowej organu jednostki nie występowało konto 260 – „Zobowiązania finansowe”.

<sup>26</sup> W dniach od 16 października do 20 grudnia 2017 r. RIO przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Województwa za okres od 1 stycznia 2013 r. do 20 grudnia 2017 r.

<sup>27</sup> Dz.U. poz. 1911.

- nie zaciągano innych kredytów niż wykazane na koncie 134 – „Kredyty bankowe” i w jednostkowych sprawozdaniach Rb-Z (Urzędu i organu) za IV kwartał 2017 r. i 2018 r.;
- nie zaciągano zobowiązań wynikających z umów wywołujących skutki podobne do umowy kredytu lub pożyczki.

(akta kontroli str. 1016)

4.6 Jak wyjaśniła Główna Księgowa Urzędu, dokument finansowo-księgowy zatwierdzony przez upoważnione osoby do wypłaty przekazywany był niezwłocznie do Wydziału Księgowości, a następnie do Referatu Księgowości Kosztów i Wydatków Urzędu, celem przygotowania przelewu w systemie bankowości elektronicznej oraz równocześnie ujęcia go w ewidencji księgowej kosztów. Wyjaśniła również, że pracownik ww. komórki organizacyjnej w momencie wprowadzenia do systemu finansowo-księgowego dokumentu uregulowanego po terminie płatności, stosował oznaczenie „ZW – Zobowiązanie wymagalne”.

W wyniku badania dowodów finansowo-księgowych dokumentujących kwoty składające się na salda kredytowe wybranych kont rozrachunkowych<sup>28</sup> Urzędu na koniec 2017 r. i 2018 r. oraz wyciągów bankowych za styczeń 2018 r. i 2019 r. nie stwierdzono zobowiązań wymagalnych na koniec 2017 r. i 2018 r. Zobowiązań takich nie wykazano również w jednostkowych sprawozdaniach Rb-Z (Urzędu i organu) za IV kwartał 2017 r. i 2018 r.

(akta kontroli str. 1018-1037, 1094-1095)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do określenia pisemnych zasad zarządzania wolnymi środkami budżetowymi.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia efektywnego gospodarowania wolnymi środkami budżetowymi.

## 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 Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

<sup>28</sup> Zbadano wszystkie dowody dokumentujące kwoty składające się na saldo Ma konta 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” (621,9 tys. zł na dzień 31 grudnia 2017 r., 716,1 tys. zł na dzień 31 grudnia 2018 r.), wszystkie dowody dokumentujące kwoty składające się na saldo Ma konta 203 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami – RPO” (180,9 tys. zł na dzień 31 grudnia 2017 r., 143,5 tys. zł na dzień 31 grudnia 2018 r.) oraz dowody dokumentujące kwoty składające się na saldo Ma konta 240 „Pozostałe rozrachunki” (dowody na kwotę 256,3 tys. zł z 2 878,1 tys. zł (8,9%) w 2017 r. i 435,3 tys. zł z 13 413,3 tys. zł (3,2%) w 2018 r.).

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Katowice, dnia 20 grudnia 2019 r.

Kontroler nadzorujący

Monika Kopczyk

Doradca ekonomiczny



Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

DYREKTOR

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
w Katowicach



Piotr Miklis