



**Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42  
e-mail: [warszawa@warszawa.rio.gov.pl](mailto:warszawa@warszawa.rio.gov.pl)



Warszawa, dnia 27 lutego 2014 r.

**Stan finansów Województwa Mazowieckiego – Studium przypadku  
Przesłanki i okoliczności powstania raportu**

Na błędy w dysponowaniu przez Województwo Mazowieckie środkami publicznymi w tym w szczególności na konieczność ograniczenia wydatków i rozchodów Izba w Warszawie zwracała uwagę już od 2012 r. Izba w drodze przysługujących jej uprawnień do wydawania opinii kierowała uwagi co do gospodarki finansowej Województwa, przy czym **uwagi te nie dotyczyły problemu wpłaty części regionalnej subwencji ogólnej („janosikowego”) do budżetu państwa lecz zaciągania zobowiązań i kreowania długu publicznego.**

**Izba już w 2012 roku wskazywała Organom Województwa Mazowieckiego na wysoki poziom zadłużenia Województwa, potrzebę stałego monitorowania stopnia realizacji budżetu Województwa oraz zapewnienia realistyczności planowanych dochodów i działań oszczędnościowych, aby relacja długu do wykonanych dochodów na koniec roku nie przekroczyła limitu ustawowego.**

**28 września 2012 r.** Izba wydała m.in. opinię o przedłożonej przez Zarząd Województwa Mazowieckiego informacji o przebiegu wykonania budżetu Województwa Mazowieckiego za pierwsze półrocze 2012 roku – uchwała Nr Wa.313.2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Izba wskazała na znacznie niższy od planowanego stopień realizacji dochodów (42,85% planu) i wydatków budżetu (34,62% planu) oraz na bardzo niski stopień realizacji przychodów budżetu z tytułu spłaty udzielonych wcześniej pożyczek, które zostały zaplanowane w budżecie 2012 roku w kwocie 48.753.206,00 zł (plan wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 r.), z czego zrealizowano 2.472.860,00 zł, co stanowi ok. 5,07% planu.**

Izba zwróciła uwagę, że brak realizacji przychodów z tytułu spłaty udzielonych pożyczek **będzie mieć istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości zbilansowania budżetu za 2012 rok**, tym bardziej że przychody z tego tytułu w kwocie 42.624.039,00 zł zostały zaplanowane w budżecie, jako źródło finansowania deficytu budżetu 2012 roku.

Wg danych zaprezentowanych w sprawozdaniu Rb Z, stan zobowiązań wg tytułów dłużnych na koniec pierwszego półrocza 2012 roku wyniósł **1.528.614.517,02 zł**, co stanowi **51,39%** planowanych dochodów budżetu ogółem.

Na powyższą kwotę składają się:



- długoterminowe papiery wartościowe – 349.426.600,00 zł,
- długoterminowe kredyty i pożyczki - 1.023.687.900,00 zł,
- krótkoterminowe kredyty i pożyczki - 155.500.000,00 zł,
- zobowiązania wymagalne – 17,02 zł.

Wydając ww. opinię **Skład Orzekający** wskazał na fakt zwiększenia długu wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 roku (1.528.614.517 zł) w porównaniu ze stanem na koniec 2011 roku (wg sprawozdania Rb Z – 1.398.775.038 zł), tj. o 129.839.479 zł.

10 grudnia 2012 r. w opinii o przedłożonym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego projekcie uchwały o Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Mazowieckiego na lata 2013 – 2034 – uchwała Nr Wa.413.2012 Izba stwierdziła, że *przedłożony projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej w dniu jego opiniowania jest nierealistyczny i wymaga aktualizacji*. W projekcie WPF prognozowany dług na koniec 2012 roku wykazano w kwocie 1.552.280.448 zł, która nie obejmuje planowanego do zaciągnięcia w 2012 roku kredytu w wysokości 50.000.000 zł, a w 2013 roku nie wykazano rozchodów z tytułu spłaty kredytu, o którym mowa w ww. uchwale Nr 233/12 w sprawie zaciągnięcia przez Województwo Mazowieckie zobowiązań finansowych w formie kredytu krajowego na pokrycie deficytu budżetu w 2012 roku.

**Po uwzględnieniu tego kredytu dług Województwa na koniec 2012 roku wyniósłby 1.602.280.448 zł, co w relacji do planowanych dochodów Województwa - 2.616.475.004 zł (wg uchwały budżetowej po zmianach dokonanych ww. uchwałą Nr 231/12) stanowi 61,23%, przy 60% limicie określonym w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w związku z art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).**

Izba zauważyła, że w projekcie uchwały budżetowej ustalono limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w kwocie 300.000.000 zł, w przypadku nie spłacenia do końca 2013 roku całości lub części tych zobowiązań powiększą one dług Województwa.

W opinii wskazano również, iż wg sprawozdań RbZ na koniec trzeciego kwartału 2012 roku, zobowiązania wg tytułów dłużnych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nadzorowanych przez Województwo Mazowieckie wynoszą ogółem 418.641.011,85 zł, w tym:

- kredyty i pożyczki 266.980.421,20 zł (krótkoterminowe – 67.362.077,64 zł, długoterminowe – 199.618.343,56 zł),
- zobowiązania wymagalne – 151.660.590,65 zł.

Zatem trzeba mieć na uwadze art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.), zgodnie z którym „Zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami Skarbu Państwa albo uczelni medycznej, albo właściwej jednostki samorządu terytorialnego...”

Izba zwróciła uwagę, iż te dwa ww. czynniki, tj. limit zobowiązań krótkoterminowych i wysoki stan zobowiązań dłużnych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nadzorowanych przez Samorząd Województwa Mazowieckiego są czynnikami ryzyka, które mogą mieć wpływ na dług Województwa, co ma istotne



znaczenie w sytuacji, gdy relacja długu do planowanych dochodów jest zbliżona do ustawowego limitu.

Izba wytknęła, że uchwalaną na 2013 rok i lata następne Wieloletnią Prognozę Finansową Województwa Mazowieckiego należy zaktualizować, tak aby odzwierciedlała uchwały Sejmiku podjęte w dniu 23 listopada 2012 r., gdyż wpływają one na dług Województwa na koniec 2012 roku, co przy zachowaniu ciągłości będzie miało wpływ na dalsze okresy. Jest to wymóg wynikający z art. 226 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wg którego wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna.

**19 grudnia 2012 r.** Izba negatywnie zaopiniowała możliwość spłaty przez Województwo kredytu długoterminowego w kwocie 50.000.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetu 2012 rok – uchwała Nr Wa.455.2012 Składu Orzekającego.

**18 grudnia 2012 r.** Izba orzekła o nieważności uchwały Nr 233/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 23 listopada 2012 roku w sprawie zaciągnięcia kredytu krajowego na pokrycie deficytu budżetu w 2012 roku – uchwała Nr 26.343.2012 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Ww. uchwałą Nr 233/12 Organ Stanowiący Województwa Mazowieckiego wyraził zgodę na zaciągnięcie zobowiązań finansowych w wysokości 50.000.000 zł w formie kredytu krajowego na pokrycie deficytu budżetu w 2012 roku oraz postanowił, że kredyt zostanie spłacony w 2013 roku ze środków pozyskanych z kredytu w rachunku bieżącym.

Podjmując rozstrzygnięcie nadzorcze organ nadzoru wziął pod uwagę, że limit długu jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku określony był w art. 170 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w związku z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że *łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym (ust. 1). W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60 % planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki (ust. 2). Ograniczeń, o których mowa w ust. 1 i 2, nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 (ust. 3).*

Zatem relacja długu w trakcie roku liczona jest w odniesieniu do planowanych dochodów budżetu a na koniec roku – do wykonanych dochodów budżetu. To powoduje, że **przy tej samej kwocie długu** w ciągu roku (np. 30 grudnia) relacja z art. 170 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych jest zachowana a na koniec tego samego roku relacja, o której mowa w tym przepisie może być przekroczona. Dlatego tak istotnego znaczenia nabiera realistyczność planowania dochodów budżetu. Kolegium zauważa, że rok 2012 jest elementem Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa na lata 2012 – 2034 a stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 7 cyt. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych *wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna.*

Dokonując analizy w tym zakresie Kolegium wzięło pod uwagę, że:

- na koniec pierwszego półrocza 2012 roku planowane dochody wynosiły 2.974.657.648,00 zł, z czego wykonano **42,85%** (ustalono na podstawie sprawozdania Rb NDS za pierwsze półrocze 2012 roku),



- na koniec trzech kwartałów 2012 roku planowane dochody wynosiły 2.838.262.850 zł, z czego wykonano 1.817.393.551 zł, co stanowi ok. 64% planu (ustalono na podstawie sprawozdania Rb NDS za trzy kwartały 2012 roku),

- na koniec listopada 2012 roku zrealizowano dochody budżetu Województwa w kwocie ok. 2.250 mln zł (ustalono na podstawie informacji udzielonej na posiedzeniu Kolegium w dniu 18 grudnia 2012 roku przez Przedstawicielkę Jednostki).

Kolegium wzięło pod uwagę, że w okresie styczeń – listopad 2012 roku dochody budżetu Województwa zrealizowano na poziomie niższym niż wynikałoby to z upływu czasu, tj. w kwocie ok. 2.250 mln zł, co stanowi ok. 86% planu (2.616.475.004 zł wg stanu na 23 listopada 2012 r.).

**Gdyby zatem przyjąć, że realizacja dochodów budżetu do końca 2012 roku będzie przebiegała w tempie zbliżonym do jedenastu miesięcy tego roku to przewidywane dochody budżetu 2012 roku mogą wynieść ok. 2.454.500 tys. zł. W relacji do tych szacunków kwota długu na koniec 2012 roku (1.513.180.448 zł) po uwzględnieniu opiniowanego kredytu stanowi ok. 61,65%.**

**W tym stanie rzeczy, Kolegium zauważa, że w przypadku niepełnej realizacji planowanych dochodów budżetu, wskaźnik zadłużenia Województwa na koniec 2012 roku po uwzględnieniu kredytu w wysokości 50.000.000 zł mógłby przekroczyć ustawowy limit zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.**

Kolejnym elementem mającym wpływ na wysokość długu Województwa jest kształtowanie się kursu PLN/EUR. Wg objaśnień do ww. uchwały Nr 230/12 na prognozowany na koniec 2012 roku dług Województwa w łącznej kwocie 1.513.180.448 zł składają się m.in.: kredyt – 83 mln EUR i obligacje – 82 mln EUR (str. 11 i 12 objaśnień). Przy ustalaniu w WPF kwoty długu na koniec 2012 roku przyjęto kurs 4,30 zł/EUR („Na koniec 2012 roku ekonomiści największych banków przewidują wysokość kursu EUR w przedziale 4,15-4,30 zł, wobec powyższego przyjęto wyliczenia kwoty długu na 2012 rok najwyższy z możliwych kursów 4,30 zł” - str. 11 i 12 objaśnień do uchwały Nr 230/12).

Kolegium dokonało symulacji długu Województwa na koniec 2012 roku z uwzględnieniem „Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego” aktualizacja – wrzesień 2012 r. (źródło: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)), w których zaleca się aby jednostki samorządu terytorialnego przygotowując prognozy kierowały się przedstawionymi w niniejszym dokumencie wytycznymi dotyczącymi kształtowania się podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Przyjęcie innych założeń dla wskaźników makroekonomicznych od przedstawionych w wytycznych lub niespójnych z tymi założeniami wymaga przedstawienia szczegółowego uzasadnienia takiego postępowania. Wg tych wytycznych średni w roku 2012 kurs PLN/EUR wyniesie 4,21, przy czym w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, w których udział zobowiązań walutowych jest większy niż 10% ogółu zobowiązań, zaleca się przeprowadzić dodatkową symulację przyjmując scenariusz 15% deprecjacji kursu walutowego w latach 2012-2040 względem kursu prezentowanego w scenariuszu bazowym. Kurs walutowy charakteryzuje się znaczącą zmiennością i jednostki samorządu terytorialnego przygotowując symulację swojej stabilności finansowej powinny uwzględnić ryzyko kursowe. Proponowany 15% margines bezpieczeństwa wydaje się być minimalnym odchyleniem, w ramach którego stabilność finansowa danej jednostki samorządu terytorialnego nie może być zagrożona.



Dokonując zalecanej symulacji długu przy uwzględnieniu 15% deprecjacji złotego, co daje kurs 4,84 PLN/EUR (udział długu walutowego Województwa stanowi ok. 47 - 50% prognozowanego na koniec 2012 roku długu ogółem Województwa – w zależności od przyjętego kursu PLN/EUR), Kolegium ustaliło, że dług Województwa na koniec 2012 roku stanowiłby **1.602.280.448 zł**, tj.:

- 670.000.000 zł (kwota kredytów i przejętych zobowiązań w PLN wg objaśnień do uchwały Nr 230/12, str. 12),
  - 401.720.000 zł (kredyt 83 mln EUR wg objaśnień do uchwały Nr 230/12, str. 12 po przeliczeniu wg kursu 4,84 PLN/EUR),
  - 396.880.000 zł (obligacje 82 mln EUR wg objaśnień do uchwały Nr 230/12, str. 12 po przeliczeniu wg kursu 4,84 PLN/EUR),
  - 134.823.900 zł (zobowiązania przejęte od samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, wg objaśnień do uchwały Nr 230/12, str. 12),
- minus 1.143.452 zł, jako spłata długu w formie wydatków budżetu (wg objaśnień do uchwały Nr 230/12, str. 12).

Po dokonaniu tej symulacji relacja kwoty długu (**1.602.280.448 zł**) w stosunku do planowanych dochodów budżetu roku 2012 (**2.616.475.004 zł** wg stanu na 23 listopada 2012 r.) wynosiłaby **61,24%**. Natomiast przy przyjęciu założenia, że realizacja dochodów budżetu do końca 2012 roku będzie przebiegała w tempie zbliżonym do jedenastu miesięcy tego roku to przewidywane dochody budżetu 2012 roku mogą wynieść ok. **2.454.500 tys. zł** a wówczas relacja kwoty długu do takiego wykonania dochodów stanowiłaby ok. **65,28%**.

Kolegium wzięło też pod uwagę fakt, że w uchwale budżetowej Województwa na 2012 r. ustalono limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w kwocie 300.000.000 zł. W przypadku nie spłacenia do końca 2012 roku całości lub części tych zobowiązań powiększą one dług Województwa.

W tym stanie faktycznym i prawnym, Kolegium uznało, że istnieje uzasadnione zagrożenie, że zaciągnięcie przez Województwo Mazowieckie kredytu długoterminowego w kwocie 50.000.000,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Województwa Mazowieckiego na 2012 rok spowoduje, że dług Województwa na koniec 2012 roku przekroczy obowiązujący limit określony w art. 170 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w związku z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

**18 grudnia 2012 r.** Izba wszczęła postępowanie nadzorcze w sprawie uznania za nieważną uchwałę Nr 231/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 23 listopada 2012 r. *zmieniającą uchwałę w sprawie uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2012 rok* – uchwała Nr 26.339.2012 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia. Powyższe działanie organu nadzoru było konsekwencją orzeczenia o nieważności uchwały Nr 233/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 23 listopada 2012 roku w sprawie zaciągnięcia przez Województwo Mazowieckie zobowiązań finansowych w formie kredytu krajowego na pokrycie deficytu budżetu w 2012 roku.

Kolegium uznało, że istnieje uzasadnione zagrożenie, że zaciągnięcie przez Województwo Mazowieckie kredytu długoterminowego w kwocie 50.000.000,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Województwa Mazowieckiego na 2012 rok spowoduje, że dług Województwa na koniec 2012 roku przekroczy obowiązujący limit określony w art. 170 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w związku z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.



Wobec powyższego Kolegium wezwało Sejmik do naprawy uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2012 rok, w ten sposób, aby planowany deficyt budżetu i określone w uchwale budżetowej źródła jego finansowania nie powodowały zwiększenia długu Województwa w takim stopniu, który skutkowałby przekroczeniem ustawowo określonego limitu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.

W wyniku działań podjętych przez Kolegium Izby, Sejmik Województwa uchwałą Nr 258/12 z dnia 31 grudnia 2012 r. dokonał zmiany uchwały budżetowej Województwa na 2012 rok w ten sposób, że zmniejszył planowane wydatki budżetu o kwotę 49.985.916 zł oraz planowany deficyt budżetu o 50.000.000 zł, a w związku z tym Sejmik zrezygnował z planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w wysokości 50.000.000 zł.

18 grudnia 2012 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło o nieważności załącznika Nr 1 do uchwały Nr 230/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 23 listopada 2012 roku *zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Mazowieckiego na lata 2012-2034* – uchwała Nr 26.339.2012 Również w tym przypadku działanie organu nadzoru było konsekwencją orzeczenia o nieważności uchwały Nr 233/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 23 listopada 2012 roku w sprawie zaciągnięcia przez Województwo Mazowieckie zobowiązań finansowych w formie kredytu krajowego na pokrycie deficytu budżetu w 2012 roku.

W dniu 19 listopada 2013 r. Kolegium Izby orzekło o nieważności uchwały Nr 169/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Mazowieckiego na lata 2013-2036* z powodu sprzeczności z prawem, tj. art. 226 ust. 1 i art. 226 ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) oraz z powodu wewnętrznej sprzeczności.

Ww. uchwałą Nr 169/13 Organ Stanowiący Województwa Mazowieckiego dokonał zmian prognozy długu Województwa (załącznik Nr 1), m.in. w ten sposób że zwiększył planowane dochody budżetu z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące o: 40.875.885 zł na 2014 rok i 12.384.343 zł na 2015 rok.

W objaśnieniach do badanej uchwały w żaden sposób nie odniesiono się do powyższych zmian. Nie wskazano też podstaw szacowania tych dochodów. Zatem badana uchwała nie spełnia wymogu z art. 226 ust. 2a cyt. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przepis ten obliguje aby do wieloletniej prognozy finansowej dołączyć objaśnienia przyjętych wartości. W ocenie Kolegium Izby wymóg ten w rozpatrywanej sprawie nie może zostać uznany za spełniony. Wprawdzie do badanej uchwały dołączono objaśnienia ale nie odniesiono się w nich do ww. zmian prognozowanych dochodów budżetu. Brak objaśnień w tym zakresie nie pozwala uznać badanej uchwały za realistyczną, co jest wymogiem z art. 226 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Ustalona ww. uchwałą prognoza kwoty długu Województwa i jego spłaty na lata 2013 – 2036 przewiduje dług na koniec 2013 roku w kwocie 1.500.943.221 zł, co wg danych zaprezentowanych w tejże uchwale stanowi 54,99% planowanych dochodów budżetu Województwa na 2013 rok (2.729.601.927 zł).

W objaśnieniach dołączonych do badanej uchwały (str. 11) wskazano, że prognozowana kwota długu Województwa została ustalona przy uwzględnieniu kursu walutowego PLN/EUR po dokonaniu 15% deprecjacji złotego (zobowiązania walutowe Województwa stanowią ponad 50% zobowiązań ogółem):



- rok 2013 – 4,66 PLN/EUR,
- rok 2014 – 4,45 PLN/EUR,
- rok 2015 – 4,28 PLN/EUR,
- lata 2016 – 2036 – 4,26 PLN/EUR.

Zatem przeliczenia kwoty długu dokonano w oparciu o kursy podane w „Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego” aktualizacja – wrzesień 2012 r. (źródło: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)). Kolegium Izby zauważa, iż w dniu 13 maja 2013 r. Minister Finansów wydał „Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego” aktualizacja – maj 2013 r., wg których kurs walutowy (średni w roku) po uwzględnieniu 15% deprecjacji złotego wynosi:

- rok 2013 – 4,7725 PLN/EUR,
- rok 2014 – 4,6000 PLN/EUR,
- rok 2015 – 4,4275 PLN/EUR,
- rok 2016 – 4,2550 PLN/EUR,
- lata 2017 – 2040 – 4,1975 PLN/EUR.

W „Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego”, obowiązujących w dacie podjęcia badanej uchwały, tj. zaktualizowanych w maju 2013 r. wskazano, cyt.: *„zaleca się aby jednostki samorządu terytorialnego przygotowując prognozy kierowały się przedstawionymi w niniejszym dokumencie wytycznymi dotyczącymi kształtowania się podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Przyjęcie innych założeń dla wskaźników makroekonomicznych od przedstawionych w wytycznych lub niespójnych z tymi założeniami wymaga przedstawienia szczegółowego uzasadnienia takiego postępowania.”*

W objaśnieniach dołączonych do badanej uchwały Sejmik Województwa Mazowieckiego nie uzasadnił w żaden sposób przyczyn przeliczenia kwoty długu wg „Wytycznych ...” zaktualizowanych we wrześniu 2012 roku.

Wobec tego Kolegium dokonało symulacji długu Województwa z uwzględnieniem „wytycznych ...” zaktualizowanych w maju 2013 roku, obowiązujących w dacie podjęcia badanej uchwały.

Dokonując zalecanej symulacji długu przy uwzględnieniu 15% deprecjacji złotego, (udział długu walutowego Województwa stanowi ponad 50% prognozowanego na koniec 2013 roku długu ogółem Województwa), Kolegium ustaliło, że dług Województwa na koniec 2013 roku stanowiłby **1.519.093.221 zł**.

Po dokonaniu tej symulacji relacja kwoty długu (**1.519.093.221 zł**) w stosunku do **planowanych** dochodów budżetu roku 2013 (2.729.601.927 zł wg stanu na 28 października 2013 r.) wynosiłaby **55,65%**. Natomiast przy przyjęciu założenia, że **realizacja dochodów budżetu do końca 2013 roku będzie przebiegała w tempie zbliżonym do trzech pierwszych kwartałów tego roku to przewidywane dochody budżetu 2013 roku mogą wynieść ok. 2 mld zł, a wówczas relacja kwoty długu do takiego wykonania dochodów stanowiłaby ok. 76%**.

Limit długu jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku określa art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) w związku z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że *Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym* (ust. 1).



*W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki (ust. 2).*

*Ograniczeń, o których mowa w ust. 1 i 2, nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 (ust. 3).*

Zatem relacja długu w trakcie roku liczona jest w odniesieniu do planowanych dochodów budżetu a na koniec roku – do wykonanych dochodów budżetu. To powoduje, że **przy tej samej kwocie długu** w ciągu roku (np. 30 grudnia) relacja z art. 170 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych jest zachowana a na koniec tego samego roku relacja, o której mowa w tym przepisie może być przekroczona. Dlatego tak istotnego znaczenia nabiera realistyczność planowania dochodów budżetu. Kolegium zauważa, że stosownie do art. 226 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych *wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna.*

Dokonując analizy w tym zakresie Kolegium wzięło pod uwagę, że na koniec kwartału 2013 roku planowane dochody budżetu Województwa Mazowieckiego wynosiły 2.915.429.984,00 zł, z czego wykonano 1.499.105.715,56 zł, co stanowi **51,42%** planu (ustalono na podstawie sprawozdania Rb NDS za trzy kwartały 2013 roku).

**Gdyby zatem przyjąć, że realizacja dochodów budżetu do końca 2013 roku będzie przebiegała w tempie zbliżonym do trzech pierwszych kwartałów tego roku to przewidywane dochody budżetu 2013 roku mogą wynieść ok. 2 mld zł. W relacji do tych szacunków kwota długu na koniec 2013 roku (1.513.180.448 zł) stanowi ok. 76%.**

**W tym stanie rzeczy, Kolegium zauważyło, że badana prognoza długu, będąca elementem Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Mazowieckiego jest nierealistyczna, a w przypadku niepełnej realizacji planowanych dochodów budżetu, wskaźnik zadłużenia Województwa na koniec 2013 roku może przekroczyć ustawowy limit zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.**

**W konsekwencji przewidywania Izby okazały się trafne, dług Województwa na koniec 2013 r. wyniósł 73,55% wykonanych za ten rok dochodów, przy dopuszczalnym wskaźniku 60%.**

Kolejnym elementem, na który zwróciło uwagę Kolegium jest fakt, że w uchwale budżetowej Województwa na 2013 ustalono limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w kwocie 300.000.000 zł. Ze sprawozdania Rb NDS za trzy kwartały 2013 roku wynika, że na dzień 30 września 2013 r. zaciągnięte kredyty/pożyczki krótkoterminowe stanowią 209.300.000 zł.

Kolegium zauważa, że w przypadku nie spłacenia do końca 2013 roku całości lub części tych zobowiązań powiększą one dług Województwa.

Kolegium zauważyło też, że w załączniku Nr 1 do badanej uchwały w wierszu 11.3.1 „Wydatki bieżące objęte limitem art. 226 ust. 3 ustawy” na 2034 rok wykazano 12.203.016 zł, podczas gdy w załączniku Nr 2 w wykazie przedsięwzięć w wierszu 1.a „Wydatki na przedsięwzięcia bieżące” na 2034 rok wykazano 12.230.016 zł.



**17 grudnia 2013 r. Kolegium z urzędu** podjęło decyzję o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Województwa Mazowieckiego w terminie do 27 lutego 2014 r. Data ta została wyznaczona w związku z upływającym terminem przekazania do Izby sprawozdań budżetowych za 2013 rok, co umożliwi uwzględnienie zamknięć rachunków Województwa na koniec roku 2013, trwającym postępowaniem kontrolnym (Izba przeprowadziła kontrolę problemową w Województwie w sprawie długu jednostki) oraz dużym stopniem skomplikowania tego dokumentu.

**Podejmując uchwałę w sprawie raportu Izba działała na podstawie i w granicach przepisu art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, op. cit.:” Kolegium izby uchwałą decyduje o sporządzeniu raportu, określa jego zakres i termin oraz wyznacza członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu raportu.”**

Informacja w powyższym zakresie została przedstawiona Marszałkowi Województwa przez Izbę pismem WA.4004.315.39.2013 z dnia 19 grudnia 2013 r. (kopia – załącznik Nr 4).

**19.12.2013 r.** Izba na wniosek Marszałka złożony 3 grudnia wydała pozytywną opinię (uchwała nr Wa.463.2013) o możliwości spłaty planowanej do zaciągnięcia przez Województwo Mazowieckie pożyczki długoterminowej z budżetu państwa w kwocie 220.000.000,00 zł. Powyższa opinia jest dokumentem wymaganym do złożenia wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa (§3 pkt 12 cyt. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych).

**Izba nie podziela opinii Marszałka, że przyczyna problemów finansowych Województwa Mazowieckiego leży „poza zakresem kompetencji” Samorządu Województwa Mazowieckiego.** Wystarczy przywołać tu przepisy art. 61 i art. 70 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Zgodnie z tymi przepisami Województwo samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową, której podstawą jest Uchwała budżetowa. **Za prawidłowe wykonanie budżetu województwa odpowiada zarząd województwa.** Ingerencja organu nadzoru w samodzielność gospodarowania środkami publicznymi ogranicza się do oceny zgodności z prawem i podlega ocenie sądowej. Izba nie może działać bez wyraźnej podstawy prawnej.

Izba jak wynika z powyższego podejmowała i podejmuje starania w zakresie ustawowo przyznanych jej kompetencji w celu usprawnienia gospodarki finansowej Województwa w szczególności w zakresie realnego planowania wieloletniego, wydając opinie i rozstrzygnięcia nadzorcze.

Nie ulega wątpliwości w świetle powyższego, że stan finansów Województwa nie powinien być wiązany tylko z problemem tzw. Janosikowego.

Na marginesie sprawy niniejszej Izba nie podziela poglądu, że pożyczka z budżetu państwa byłaby panaceum na problemy finansowe Województwa. Według postanowień Uchwały Nr 179/13 w sprawie zaciągnięcia przez Województwo Mazowieckie pożyczki długoterminowej z budżetu państwa w kwocie **220.000.000,00 zł**, pożyczka ta byłaby spłacana w latach 2020 – 2039, podczas gdy Wieloletnia Prognoza Finansowa wykazuje, że Województwo miało możliwość spłaty tej pożyczki w okresie wcześniejszym. Rozłożenie spłaty pożyczki w tak długim okresie generowałoby koszty obsługi (odsetki) w szacunkowej kwocie **108.918.085 zł**.



W tym stanie rzeczy, prezentowany przez Marszałka Województwa Mazowieckiego pogląd jakoby „problemy ze zbilansowaniem budżetu” 2013 roku były jedynie skutkiem spadku dochodów budżetu Województwa w 2013 roku i poziomu wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw oraz terminem sporządzenia przez Izbę raportu o stanie gospodarki finansowej nie znajduje uzasadnienia.

**Przeciwnie – w wyniku decyzji i działań Organów Województwa następował systematyczny wzrost zadłużenia Województwa.**

Zobowiązania Województwa Mazowieckiego

Symbol	Wyszczególnienie	2011 IV kw.	2012 IV kw.	2013 IV kw.
		kwota zadłużenia ogółem		
<b>E</b>	<b>ZOBOWIĄZANIA WG TYTUŁÓW DŁUŻNYCH (E1+E2+E3+E4)</b>	<b>1 398 775 037,87</b>	<b>1 428 366 881,03</b>	<b>1 587 489 991,45</b>
E1	papiery wartościowe (E1.1+E1.2)	362 177 600,00	335 232 400,00	340 070 400,00
E1.1	Krótkoterminowe	0,00	0,00	0,00
E1.2	Długoterminowe	362 177 600,00	335 232 400,00	340 070 400,00
E2	kredyty i pożyczki (E2.1+E2.2)	1 036 594 400,00	1 093 134 380,17	1 077 833 407,79
E2.1	Krótkoterminowe	0,00	0,00	0,00
E2.2	Długoterminowe	1 036 594 400,00	1 093 134 380,17	1 077 833 407,79
E3	przyjęte depozyty	0,00	0,00	0,00
E4	wymagalne zobowiązania (E4.1+E4.2)	3 037,87	100,86	169 586 183,66
E4.1	z tytułu dostaw towarów i usług	2 392,94	100,86	2 548,99
E4.2	Pozostałe	644,93	0,00	169 583 634,67

Dług Województwa stanowił:

- na dzień 31 grudnia 2011 r. – 56,91% wykonanych dochodów budżetu,
- na dzień 31 grudnia 2012 r. – 57,38% wykonanych dochodów budżetu,
- na dzień 31 grudnia 2013 r. – 73,55% wykonanych dochodów budżetu,
- przy ustawowym limicie 60%

Jak wynika z wyżej przedstawionego stanu faktycznego absurdalność sytuacji polega na tym, że już dane o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2013 roku świadczyły o braku możliwości wykonania budżetu 2013 roku na założonym poziomie, na co Izba zwracała uwagę.

Plan i wykonanie najistotniejszych w strukturze budżetu dochodów z tytułu udziałów Województwa w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) i udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) za pierwsze półrocze 2013 roku przedstawia się następująco:

- CIT – plan 1.487.813.600,00 zł, z czego wykonano 558.526.790,60 zł, co stanowi 37,54% planu,
- PIT - plan 236.463.513,00 zł, z czego wykonano 98.658.635,00 zł, co stanowi 41,72% planu.



Źródło: Informacja o przebiegu wykonania budżetu Województwa za pierwsze półrocze 2013 roku.

Jednocześnie w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2013 roku Zarząd Województwa przedstawił analizę wykonania dochodów z tytułu PIT i CIT do końca 2013 roku, wg której za najbardziej prawdopodobny przyjął scenariusz przewidywanego wykonania dochodów z tych źródeł w kwocie mniejszej od planu o ok. 348 mln zł.

Brak uregulowania w ustawowym terminie wpłat na „janosikowe” oraz sygnalizowane przez Marszałka w piśmie znak BF-II-WR.3051.10.2013.AP z dnia 4 lutego 2014 r. problemy ze zbilansowaniem budżetu Województwa prowadzą do wniosku, że „drakońskie oszczędności”, o których mowa w ww. piśmie Marszałka Województwa zostały co najmniej podjęte zbyt późno i były niewystarczające.

**Minister Finansów doręczył Izbie decyzję znak - ST4/4820/889a/JRR/13/RD.132254 z dnia 18 grudnia 2013 r. Wynika z niej, że od 16 września 2013 roku Zarząd Województwa nie uregulował pełnej wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, tym samym przestał wykonywać przepisy art. 31 ust. 1 i art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj.: Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 z późn. zm.)**

Marszałek wiedział jakie wpłaty do budżetu państwa obciążają Województwo. Co najmniej od początku drugiego półrocza 2013 r. wiedział, że nie wykona zakładanych dochodów. Mimo uwag przedstawianych przez Izbę w tej sprawie, nie podjął skutecznych działań.

Sejmik podjął uchwałę o zaciągnięciu pożyczki z budżetu państwa dopiero 25 listopada 2013 r. Została ona doręczona Izbie 3 grudnia 2013 r. wraz z wnioskiem Marszałka o wydanie opinii o możliwości jej spłaty. Izba wydała pozytywną opinię.

Sposób i czas procedowania Izby wynika z przepisów kpa i ustaw szczególnych, w tym ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Izba w przedmiotowej sprawie nie uchybiła żadnemu z terminów wynikających z wyżej wzmiankowanych przepisów. Są to przepisy powszechnie obowiązujące w rozumieniu Konstytucji RP, co oznacza, że obowiązują zarówno Izbę jak i Województwo.

W tym stanie rzeczy, podnoszony w mediach przez Marszałka Województwa Mazowieckiego, zarzut dotyczący sposobu i czasu procedowania przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie jest nieprawdziwy.

**25 lutego 2014 r. Kolegium Izby przyjęło raport o stanie gospodarki finansowej Województwa Mazowieckiego. Dokument został zamieszczony na BIP Izby oraz przesłany Organom Województwa.**

