



**MARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO**
ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa

BF-I-WP.300.1.2014.NK
Nr Kanc.:

Warszawa, dnia grudnia 2014 r.

**KOLEGIUM
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Warszawie**

Na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.), składam odwołanie od:

- 1) uchwały Nr Wa.411.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 10 grudnia 2014 roku w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego projekcie uchwały o Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Mazowieckiego na lata 2015-2039;
- 2) uchwały Nr Wa.412.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 10 grudnia 2014 roku w sprawie: opinii o przedłożonym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego projekcie uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2015 rok, doręczonych w dniu 16 grudnia 2014 r.

Zarzuty do treści opinii o przedłożonym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego projekcie uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2015 rok.

Nie można zgodzić się ze zgłoszonymi przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wątpliwościami odnośnie wysokości zaplanowanej kwoty dochodów i wydatków na 2015 rok w wysokości wyższej niż w przyjętym Programie Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego (zwanym dalej PPO), ze względu na fakt, że w PPO nie przyjęto żadnych kwot dochodów ani wydatków.

Owszem, na stronie nr 123 podano przewidywane na moment uchwalania programu wartości poszczególnych kategorii budżetu w tabeli pt. „*Wieloletnia Prognoza Finansowa Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2039 – planowana nowelizacja w kwietniu 2014 r.*”, jednakże jak wskazuje sam tytuł tejże tabeli – wielkości te zostały podane poglądowo, w celu wykazania jak planowane przedsięwzięcia ostrożnościowe wpłyną na wskaźniki z art. 242-244, których spełnienie na koniec okresu spłaty pożyczki z budżetu państwa jest celem wdrażanego programu. Celem PPO nie jest natomiast usilne utrzymywanie nieodpowiadających już dzisiaj w wyniku dynamicznie rozwijającej się sytuacji Mazowsza, kwot dochodów i wydatków, wykreowanych przez Skład Orzekający RIO na „limity” jedynie w wyniku nadinterpretacji znaczenia zamieszczonych w PPO tabel.

Zaprezentowane przez Skład Orzekający RIO stanowisko wobec wielkości budżetowych zamieszczonych w poglądowej tabeli programu ostrożnościowego budzi zdziwienie tym bardziej, że poszczególne kategorie budżetowe (dochody, wydatki, przychody i rozchody), do których Skład Orzekający RIO odnosi się w swojej opinii były nowelizowane w ciągu 2014 roku (zwiększane) w wyniku zmian WPF 2014-2039, natomiast organ nadzorczy nie zgłaszał ani razu zastrzeżeń lub wątpliwości względem braku zgodności z poglądową tabelą zawartą w programie ostrożnościowym. Należy stwierdzić, że dotychczasowe podejście RIO do nowelizowania wielkości budżetowych w WPF było jak najbardziej prawidłowe, bezzasadna jest zatem nagła zmiana stanowiska w tej sprawie.

Regionalna Izba Obrachunkowa jako organ specjalistyczny w obszarze spraw finansowych powinien wykazywać się zrozumieniem zasad konstruowania prognozy finansowej oraz projektu budżetu. W trakcie prac nad projektem budżetu zarząd jednostki samorządu terytorialnego przyjmuje do jego opracowania, przekazywane w październiku roku poprzedzającego następujące informacje, którymi wcześniej nie dysponuje, w tym:

- informację otrzymaną z Ministerstwa Finansów o wysokości subwencji ogólnej oraz wysokości wpłaty do budżetu państwa na 2015 rok,
- informację otrzymaną z Ministerstwa Finansów o wysokości dochodów z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa na 2015 rok – PIT,
- informację od Wojewody Mazowieckiego o planowanych na projektowany rok budżetowy dotacjach celowych dla Województwa Mazowieckiego,
- informację od Ministra Infrastruktury i Rozwoju o planowanych na 2015 rok kwotach dotacji celowej na programy operacyjne dla Województwa Mazowieckiego.

Nieprzyjęcie ww. kwot do projektu budżetu na 2015 rok, tylko ze względu na rozbieżność z poglądową tabelą zapisaną w PPO, byłoby nie tylko niecelowe i szkodliwe dla samorządu, ale też niezgodne z prawem.

W związku z powyższym, Zarząd Województwa Mazowieckiego wnioskuję o wykreślenie uwagi, o której mowa, z opinii RIO, cyt. „W związku z przyjętym przez Sejmik Województwa Mazowieckiego w dniu 28 kwietnia 2014 roku „Programem postępowania ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego” Skład Orzekający zgłasza wątpliwości odnośnie wysokości zaplanowanej kwoty wydatków na 2015 rok, mianowicie są one wyższe w opiniowanym projekcie o 176,9 mln zł niż w przyjętym Programie postępowania ostrożnościowego. Także prognozowane dochody na 2015 rok są wyższe o 169,3 mln zł niż w przyjętym Programie postępowania ostrożnościowego.”.

Uwaga dotycząca zamieszczenia w „Projekcie planu wydatków majątkowych na 2015 rok” trzech zadań inwestycyjnych, których źródłem finansowania są środki własne województwa.

W przedłożonej opinii, Skład Orzekający RIO stwierdził, że przyjęcie niżej wymienionych zadań inwestycyjnych nie spełnia założeń Programu Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego:

- 1) Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 683 na odcinku od km 12+360 do km 12+670 wraz z rozbudową i budową obiektu mostowego w m. Julianów;
- 2) Pozyskanie gruntów niezbędnych do przebudowy/rozbudowy/budowy/użytkowania dróg wojewódzkich;
- 3) Nadzory i inne wydatki związane z realizacją zadań inwestycyjnych.

Odnosząc się do ww. zadań inwestycyjnych należy stwierdzić, że:

ad. 1) Zadanie „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 683...” zabezpieczone w projekcie na 2015 rok w kwocie **5.000.000 zł** jest zadaniem, o dofinansowanie którego ze środków subwencji drogowej Zarząd Województwa Mazowieckiego będzie wnioskował do Ministra Finansów. W tym celu niezbędne jest zabezpieczenie całości kwoty wydatków. Po otrzymaniu subwencji, ok. 50% udziału w kosztach zadania zostanie pokryte środkami subwencji. Jest to działanie jak najbardziej wypełniające założenia PPO, zgodnie z którym „wydatki majątkowe mogą zostać zwiększone pod warunkiem pozyskania dodatkowych dochodów” (str. 109), zaś wprowadzenie ww. zadania jest warunkiem koniecznym do uzyskania dodatkowych dochodów.

ad. 2) Zadanie „Pozyskanie gruntów...” zabezpieczone w projekcie na 2015 rok w kwocie **9.000.000 zł** nie jest zadaniem nowym, którego realizacji nie dopuszczałby – zdaniem Składu Orzekającego RIO - przyjęty PPO. Jest to zadanie jednoroczne, o charakterze cyklicznym i realizowane corocznie od 15 lat. Z uwagi na sukcesywne wypłacanie kwot za pozyskiwane działki przeznaczone do budowy, przebudowy, rozbudowy dróg wojewódzkich (na podstawie decyzji odszkodowawczych wydawanych przez Wojewodę Mazowieckiego) oraz na toczące się procedury związane z regulacją sytuacji prawnej działek zlokalizowanych w pasie drogowym dróg wojewódzkich niezbędne jest zabezpieczenie środków na realizację zadania. Mimo, iż zadanie nie jest ujęte w wykazie przedsięwzięć wieloletnich, to uwzględniane jest w wieloletnich prognozach finansowych.

ad. 3) Zadanie „Nadzory i inne wydatki związane z realizacją zadań inwestycyjnych” zabezpieczone w projekcie na 2015 rok w kwocie **400.000 zł** również jest zadaniem realizowanym cyklicznie, w każdym roku budżetowym, bez którego realizacja innych zadań nie byłaby możliwa. Środki przeznaczone są na wydatki związane z inwestycjami przygotowywanymi do realizacji oraz zakończonymi w latach ubiegłych, w tym m.in. usługi nadzoru Inżyniera Kontraktu w okresie rękojmi (5 lat), tj. od zakończenia realizacji projektów realizowanych w ramach

RPO WM. Zadania jednoroczne acz cyklicznie powtarzające się w kolejnych latach, nie są wykazywane w wykazie przedsięwzięć wieloletnich, co nie znaczy, że nie są uwzględniane w wieloletnich prognozach finansowych.

W świetle powyższego Zarząd Województwa Mazowieckiego nie podziela stanowiska Składu Orzekającego RIO, że ww. zadania nie spełniają założeń PPO. Zgodnie z treścią PPO „wydatki majątkowe mogą zostać zwiększone pod warunkiem pozyskania dodatkowych dochodów” (str. 109). W projekcie budżetu na 2015 rok, na podstawie zawiadomienia Ministra Finansów, zaplanowano kwotę dochodów z tytułu PIT o 9.687.520 zł wyższą niż wynosiły prognozy zawarte zarówno w PPO, jak i w WPF na lata 2014-2039. Zarząd Województwa Mazowieckiego miał zatem prawo wprowadzić nowe zadania inwestycyjne, chociaż – jak wykazano wcześniej – dwa z trzech wymienionych w opinii Składu Orzekającego do kategorii „nowych” nie zaliczają się, natomiast jedno z trzech związane jest z pozyskaniem dodatkowych dochodów.

W związku z powyższym, Zarząd Województwa Mazowieckiego wnioskuję o wykreślenie uwagi, o której mowa, z opinii Składu Orzekającego RIO, cyt. „Ponadto Skład Orzekający zgłasza wątpliwości odnośnie zaplanowanych w załączniku Nr 1 p.n. „*Projekt planu wydatków majątkowych na 2015 rok*” *n/wymienionych zadań inwestycyjnych, których źródłem finansowania są środki własne Województwa* :

- *Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 683 na odcinku od km 12+360 do km 12+670 wraz z rozbudową i budową obiektu mostowego w m. Julianów,*
- *Pozyskanie gruntów niezbędnych do przebudowy/rozbudowy/budowy/użytkowania dróg wojewódzkich,*
- *Nadzory i inne wydatki związane z realizacją zadań inwestycyjnych.*

Przyjęte w Programie postępowania ostrożnościowego działania ostrożnościowe w zakresie ograniczenia wydatków majątkowych Województwa opierają się m.in. na założeniu, że

- *„w pełni realizowane będą zadania inwestycyjne finansowane opłatami celowymi, w tym np.: z opłat związanych z wyłączeniem z produkcji z gruntów rolnych, opłat za wydanie zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi”,*
- *„możliwość dokonywania zakupów inwestycyjnych ze środków rezerwy celowej lub zmniejszenia wydatków bieżących na zadania statutowe”.*

W ocenie Składu Orzekającego w/wymienione zadania inwestycyjne powyższych założeń nie spełniają.”.

Należy zaznaczyć, że przyjęcie Programu Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego z jednej strony było niezbędne w celu ubiegania się o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, z drugiej zaś miało na celu uporządkowanie podejmowanych od lat działań racjonalizujących gospodarkę finansową Województwa Mazowieckiego, które mają, w okresie realizacji programu, doprowadzić do zachowania zdolności terminowego regulowania zobowiązań i realizowania ustawowych zadań własnych samorządu województwa, a w konsekwencji do spełnienia norm wynikających z art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W związku z powyższym w treści PPO przewidziano szereg działań ostrożnościowych dotyczących zarówno wydatków bieżących, jak i majątkowych. W dziale 5 programu „*Przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć ostrożnościowych wraz z określeniem metodologii ich obliczania*”, przedstawiono natomiast szacunki przewidywanych efektów planowanych działań ostrożnościowych, które na moment podejmowania przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwały Nr 139/14 były zbieżne z wielkościami obowiązującej wówczas Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2039.

Nieuzasadnione byłoby oczekiwanie od organów województwa, aby do końca okresu spłaty pożyczki (20 lat), wstrzymane byłyby wszelkie nowelizacje prognoz wieloletnich, mimo że **nie kolidują one z faktycznymi celami realizacji programu ostrożnościowego**. Uchwalenie programu ostrożnościowego nie odbiera bowiem organom jednostki samorządu terytorialnego ustawowych kompetencji w zakresie nowelizowania budżetu i WPF. Takie podejście byłoby szkodliwe dla interesów wspólnoty samorządowej, ponieważ utrudniałoby rozsądne gospodarowania środkami publicznymi, zwłaszcza w obliczu przewidywanych (korzystnych) zmian w zasadach naliczania wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, a także w obliczu spodziewanego przyjęcia do budżetu kwot płatności UE związanych z nową perspektywą finansową UE 2014-2020.

Należy zaznaczyć, że wnioskowana przez Województwo Mazowieckie pożyczka z budżetu państwa została udzielona na podstawie zawartej w dniu 4 września 2014 r. pomiędzy Skarbem Państwa a Województwem Mazowieckim *Umowy Pożyczki* na kwotę 246.527.895 zł, zaś wymienione w treści umowy warunki dotyczą przede wszystkim:

- konieczności zachowania na koniec roku budżetowego zasady równowagi budżetowej w części operacyjnej (bieżącej), o której mowa w ustawie o finansach publicznych, poczynając od roku 2015;
- braku możliwości przekroczenia w roku 2014 i 2018-2039 na koniec roku budżetowego indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w ustawie finansach publicznych;
- konieczności dotrzymywania terminów spłat rat kapitałowych lub wymagalnych odsetek;
- braku możliwości wstrzymania lub zaniechania realizacji programu ostrożnościowego, na który udzielono pożyczki lub jego istotnej zmiany, mającej negatywny wpływ na prowadzone postępowanie ostrożnościowe.

Ponadto, w umowie pożyczki zawarte zostały zapisy zapewniające kontrolę nad realizacją PPO przez Ministerstwo Finansów. Istnieją zatem wątpliwości, czy RIO jest uprawnione do nadzorowania przebiegu realizacji PPO przez Województwo Mazowieckie, tym bardziej, że uchwała w sprawie przyjęcia PPO również nie podlegała nadzorowi tego organu (właściwym organem nadzoru jest Wojewoda Mazowiecki).

W związku z powyższym należy wnioskować, że wyartykułowane przez Skład Orzekający RIO w opinii do projektu budżetu Województwa Mazowieckiego na 2015 rok zastrzeżenia i wątpliwości dotyczące przyjętego projektu na tle aktualnego PPO są wynikiem nadinterpretacji zawartych w PPO treści, zbyt pobieżnego zapoznania się z przyjętymi założeniami ostrożnościowymi oraz braku zrozumienia celu realizacji Programu Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego.

Zarzuty do treści opinii o przedłożonym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego projekcie uchwały o WPF Województwa Mazowieckiego na lata 2015-2039

Przedstawione w pkt 3 opinii o przedłożonym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego projekcie uchwały o WPF Województwa Mazowieckiego na lata 2015-2039 wyliczenia Składu Orzekającego RIO prawidłowej kwoty długu prognozowanej na koniec 2015 roku są nieprawidłowe i wprowadzają odbiorcę opinii w błąd co do jej prawidłowej wielkości.

Prognozowana kwota długu na koniec 2015 roku powinna wynosić 1.772.243.235 zł i taka jej wielkość została podana zarówno w załączniku nr 1 do WPF, jak też w treści objaśnień.

Wielkości wykazane w kolumnie „Plan 3 kw. 2014” są zbieżne z wielkościami obowiązującej jeszcze WPF na lata 2014-2039, która została sporządzona według „Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby WPF opracowywanych przez jst...” z listopada 2013 r., zgodnie z którymi kurs euro przyjmowano dla:

- roku 2014: **4,60 zł/euro**,
- roku 2015: **4,43 zł/euro**.

Natomiast dokonując wyliczeń kwoty długu na koniec 2014 roku zgodnie z najnowszymi „Wytycznymi dotyczącymi założeń makroekonomicznych na potrzeby WPF opracowywanych przez jst...”, które MF opublikował w październiku 2014 r. kwota ta wynosi **1.879.074.769 zł**. Według tych wytycznych kurs euro przyjęto dla:

- roku 2014: **4,77 zł/euro**,
- roku 2015: **4,58 zł/euro**.

Z powyższego wynika, że prognoza kursu euro zmniejszyła się z roku 2014 na rok 2015 (z 4,77 na 4,58 zł/euro) o 0,19 zł/euro, zaś łączna kwota ujemnych różnic kursowych wynosi 30.184.667 zł (0,19 zł/euro przemnożone przez 158.866.667 euro). **Skład Orzekający powinien zatem wykazane różnice kursowe w kwocie 30.184.667 zł odjąć od kwoty długu na koniec 2014 roku, zamiast dodawać.** Wyliczenia powinny zostać przeprowadzone w następujący sposób:

kwota długu na koniec 2014 roku (wg „Wytycznych...” z października 2014 r.):	1.879.074.769 zł
Spłaty zobowiązań przypadające na 2015 rok:	-71.819.119 zł
Planowane w 2015 roku wydatki zmniejszające dług:	-4.827.748 zł
Różnice kursowe (-0,19 zł/euro * 158.866.667 euro)	-30.184.667 zł
WYNIK DZIAŁAŃ (prognozowana KWOTA DŁUGU na koniec 2015 r.):	1.772.243.235 zł

Co więcej, gdyby do wyliczeń przyjąć tę samą kwotę długu na koniec 2014 roku, którą do obliczeń przyjął Skład Orzekający RIO, tj. 1.852.067.436 zł (liczoną według starych „Wytycznych ...” z listopada 2013 r., czyli po kursie 4,60 zł/euro), to uzyskamy identyczną kwotę długu na koniec 2015 roku:

kwota długu na koniec 2014 roku (wg „Wytycznych...” z listopada 2013 r.):	1.852.067.436 zł
Spląty zobowiązań przypadające na 2015 rok:	-71.819.119 zł
Planowane w 2015 roku wydatki zmniejszające dług:	-4.827.748 zł
Różnice kursowe (-0,02 zł/euro * 158.866.667 euro)	-3.177.334 zł
WYNIK DZIAŁAŃ (prognozowana KWOTA DŁUGU na koniec 2015 r.):	1.772.243.235 zł

Różnica dotyczy jedynie ujemnych różnic kursowych, które w przypadku przyjęcia wyjściowej kwoty długu dotyczącej roku 2014 w wysokości 1.852.067.436 zł powinny zostać wykazane w wysokości 3.177.334 zł (z minusem), a nie 30.184.667 zł.

W związku z powyższym, wykazana w załączniku nr 1 do WPF prognozowana na 2015 rok kwota długu jest prawidłowa. Zarząd Województwa Mazowieckiego wnosi o korektę opinii w tym zakresie.

Dodatkowo, niesłusznie wątpliwości Składu Orzekającego RIO budzi ujęcie przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w wykazie przedsięwzięć do projektu WPF Województwa Mazowieckiego na lata 2015-2039 przedsięwzięcia zaplanowanego na lata 2016-2017 pn. „Budowa drogi wojewódzkiej nr 635 na odcinku od istniejącej drogi wojewódzkiej nr 635 do węzła „Wołomin” na drodze krajowej S-8- budowa drogi dojazdowej do węzła „Wołomin”, ponieważ już w 2013 roku podpisane zostało Porozumienie z Powiatem Wołomińskim w sprawie realizacji powyższego zadania. Nie jest to zatem zadanie nowe, jak zasugerowano w opinii RIO, a jego realizacja nie wpływa negatywnie na realizację celu Programu Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego. Co więcej, dopiero niewywiązanie się przez Województwo Mazowieckie z przyjętych na siebie zobowiązań mogłoby zostać uznane za sprzeczne z celami PPO.

Ponadto, Zarząd Województwa Mazowieckiego wnosi o wykreślenie z opinii o projekcie uchwały o WPF Województwa Mazowieckiego na lata 2015-2039 wzmianki o przekroczeniu wskaźników spląty długu w latach 2015-2017, gdyż przekroczenia te są dopuszczalne w związku z realizowanym postępowaniem ostrożnościowym, natomiast tak sformułowana uwaga może wprowadzać w błąd odbiorcę opinii.

Podobnie, jak w przypadku opinii o projekcie budżetu na 2015 rok, Zarząd Województwa Mazowieckiego wnosi o wykreślenie z opinii o WPF na lata 2015-2039 uwag dotyczących rozbieżności z kwotami wynikającymi z Programu Postępowania Ostrożnościowego, gdyż jak wykazano wcześniej oczekiwanie takiej zbieżności nie ma racji bytu i mija się z celami realizowanego programu ostrożnościowego.