

UCHWAŁA Nr Wa.433.2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 12 grudnia 2013 roku

w sprawie:

- 1. opinii o przedłożonym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego projekcie uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2014 rok,**
- 2. opinii o możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu Województwa Mazowieckiego na 2014 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1113) i art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych tekst jednolity: (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

Przewodnicząca: - Bożena Zych
Członkowie: - Teresa Gołębiewska
- Bożenna Piotrowska

uchwała, co następuje:

§ 1

Przedstawia opinię z uwagami o przedłożonym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego projekcie uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2014.

§ 2

Przedstawia opinię z uwagami o możliwości sfinansowania zaplanowanego deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2014 rok.

§ 3

Opinia, o której mowa w § 2 niniejszej uchwały podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 cyt. ustawy o finansach publicznych, tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

§ 4

Opinię, o której mowa w § 1 niniejszej uchwały stosownie do art. 238 ust. 3 cyt. ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić organowi stanowiącemu przed uchwaleniem budżetu.

§ 5

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

§ 6

Opinia, o której mowa w 1 i 2 niniejszej uchwały stanowi integralną część uchwały.

Opinia

W dniu 15 listopada 2013 r., wraz z uchwałą Nr 1974/301/13 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 15 listopada 2013 r., do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynął projekt uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na rok 2014 z uzasadnieniem.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie dokonał analizy i oceny w/w materiałów przyjmując następujące kryteria:

1. określoną w art. 238 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych terminowość przedłożenia opiniowanego dokumentu,
2. wypełnienie wymogów, co do zakresu informacyjnego i szczegółowości projektu uchwały budżetowej i towarzyszących mu materiałów, ustalonych przez Sejmik Województwa Mazowieckiego w uchwale Nr 153/10 z dnia 11 października 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego,
3. zgodność zakresu projektu uchwały budżetowej z wymogami określonymi w art. 211 ust. 5, art. 212, art. 214, art. 215, art. 216 ust. 2, art. 217 ust. 2, art. 235 ust. 1, art. 236 ust. 1 i 3 i art. 237 ust. 2 cyt. ustawy o finansach publicznych – ocena kompletności i spójności budżetu,
4. zgodność zaplanowanych źródeł dochodów i kierunków ich wydatkowania z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, a w szczególności zabezpieczenie realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, a także zadań realizowanych w drodze porozumień,
5. przestrzeganie zasad ustalonych w art. 222 ust. 1-3 cyt. ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1166) przy tworzeniu rezerwy ogólnej i rezerw celowych,
6. zgodność proponowanych upoważnień dla organu wykonawczego z przepisami art. 212 ust. 2, art. 258 i art. 264 ust. 3 cyt. ustawy o finansach publicznych,
7. zachowanie - wymaganej prawem, tj. art. 242 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych - relacji planowanych dochodów bieżących budżetu i planowanych wydatków bieżących budżetu,
8. prawidłowość wskazania przychodów i rozchodów równoważących wynik finansowy budżetu – art. 217 ust. 2 cyt. ustawy o finansach publicznych,
9. zachowanie zgodności wartości przyjętych w projekcie uchwały budżetowej z wartościami wykazanymi w wieloletniej prognozie finansowej, w tym co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nimi kwot przychodów i rozchodów oraz długu,

10. prawidłowość planów przychodów i wydatków zakładów budżetowych i planów dochodów rachunku dochodów jednostek oświatowych oraz wydatków nimi finansowanych,
11. zgodność zastosowanej klasyfikacji budżetowej z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 z późn. zm.).

I. Skład Orzekający ustalił, co następuje:

1. W projekcie uchwały budżetowej na 2014 rok przyjęto plan dochodów ogółem w kwocie 2.651.156.810 zł.

Rok 2014, którego dotyczy projekt budżetu jest jednocześnie elementem Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa na lata 2014 – 2029. Skoro art. 226 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych stanowi, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, to wymóg ten dotyczy również budżetu 2014 roku.

Dokonując oceny realizacyjności projektu budżetu na 2014 rok trzeba wziąć pod uwagę, że plan dochodów budżetu Województwa na 2013 rok (wg stanu na dzień 30 września 2013 r.) wyniósł 2.915.429.984 zł (źródło: sprawozdanie Rb NDS za trzy kwartały 2013 roku, korekta Nr 2), z czego wykonano 1.499.105.715,56 zł (źródło: sprawozdanie Rb NDS za trzy kwartały 2013 roku, korekta Nr 2), co stanowi 51,42% planu rocznego.

Wskazać przy tym należy, że Skład Orzekający nie dysponuje aktualnymi danymi dotyczącymi wykonania planu dochodów budżetu Województwa.

Przyjmując założenie, że tempo wykonania planu dochodów w czwartym kwartale 2013 roku będzie przebiegać wg wskaźnika wykonania planu dochodów w trzech pierwszych kwartałach br., to wykonane dochody budżetu 2013 roku mogą wynieść ok. 2 mld zł. Zaplanowane na 2014 rok dochody budżetu stanowią ok. 132,6% szacowanego przez Skład Orzekający wykonania dochodów 2013 roku.

Największy udział w strukturze dochodów budżetu zaplanowanych na 2014 rok mają dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (44,30%). Plan dochodów budżetu Województwa na 2013 rok (wg stanu na dzień 30 września 2013 r.) z tego tytułu wyniósł 1.487.813.600 zł (źródło: sprawozdanie Rb 27S za okres od początku roku do dnia 30 września 2013 r.), z czego wykonano 803.284.311 zł (źródło: sprawozdanie Rb 27S za okres od początku roku do dnia 30 września 2013 r.), co stanowi 54% planu rocznego.

Gdyby zatem przyjąć, że realizacja dochodów z tytułu CIT do końca 2013 roku będzie przebiegać w tempie zbliżonym do trzech kwartałów tego roku to przewidywane dochody 2013 roku z tego tytułu mogą wynieść ok. 1.071 mln zł.

Przewidywane wykonanie dochodów z tego tytułu za rok 2013 po przeliczeniu wg wskaźnika wzrostu PKB na poziomie 102,5%, określonego przez Ministra Finansów w Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego (aktualizacja – listopad 2013 r.) daje **kwotę realnych dochodów z tytułu CIT na 2014 rok na poziomie ok. 1.098 mln zł. Tymczasem w projekcie uchwały budżetowej i projekcie WPF dochody na 2014 rok z tego źródła zaplanowano w kwocie 1.174.467.528 zł.**

Analogicznie do IV kwartału 2012 roku, transza wpłat z tytułu CIT w IV kwartale 2013 roku może być większa w porównaniu do wpłat z miesięcy styczeń – wrzesień 2013 roku.

Plan dochodów majątkowych na 2013 rok (wg stanu na dzień 30 września 2013 r.) wyniósł 543.712.799 zł (źródło: sprawozdanie Rb NDS za trzy kwartały 2013 roku, korekta Nr 2), z czego wykonano 128.063.024 zł (źródło: sprawozdanie Rb NDS za trzy kwartały 2013 roku, korekta Nr 2), co stanowi 23,55% planu rocznego.

Symulacja przewidywanego wykonania dochodów majątkowych do końca 2013 roku, przy założeniu, że tempo realizacji w czwartym kwartale br. będzie na poziomie trzech pierwszych kwartałów br., daje kwotę ok. 171 mln zł. Tymczasem **w projekcie Prognozy plan dochodów majątkowych na 2014 rok określony został w kwocie 619.438.557 zł, co stanowi 113,93% planu roku 2013** (wg stanu na dzień 30 września 2013 r.).

Kwotowo istotny udział w planowanych dochodach majątkowych na 2014 rok mają płatności z Unii Europejskiej – Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego, które zaplanowano w kwocie 431.591.495 zł (tabela Nr 1c do projektu uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2014 rok).

W objaśnieniach do projektu WPF ani w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej na 2014 rok nie przedstawiono podstaw szacowania dochodów majątkowych z tytułu płatności z Unii Europejskiej w tej wysokości.

W świetle powyższego, przed podjęciem uchwały budżetowej Sejmik winien dokonać oceny planu dochodów pod względem jego realistyczności;

2. Zaplanowane na 2014 rok wydatki bieżące budżetu (2.031.552.082 zł) są niższe od zaplanowanych na ten rok dochodów bieżących (2.031.718.253 zł) tylko o 166.171 zł, przy czym na 2014 rok nie planuje się przychodów z tytułu wolnych środków, ani nadwyżki z lat ubiegłych. Oznacza to, że na etapie planowania budżetu została zachowana zasada zrównoważenia sekcji bieżącej budżetu, wyrażona w art. 242 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Aby ta reguła została zachowana w odniesieniu do wykonania budżetu na koniec roku konieczne jest stałe monitorowanie stopnia realizacji budżetu i w razie zagrożeń – jego korekta.

Wykonanie dochodów bieżących w pełnej wysokości zaplanowanych kwot (o czym mowa wyżej) budzi wątpliwości Składu Orzekającego.

Skład Orzekający wskazuje, że stosownie do art. 242 ust. 2 ww. ustawy „*Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, z zastrzeżeniem ust. 3*”, wg którego „*Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym*”.

W przypadku zaciągnięcia zaplanowanej pożyczki z budżetu państwa, stosownie do art. 224 ust. 1 pkt lit. b cyt. ustawy o finansach publicznych, wymagane jest zachowanie zasady określonej w art. 242 tejże ustawy na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki;

3. 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 (§ 6 ust. 1), co stanowi ok. 11,32% planowanych dochodów budżetu Województwa ogółem.

Skład Orzekający zauważa, że w przypadku nie spłacenia do końca 2014 roku całości lub części tych zobowiązań powiększą one dług Województwa i zwiększą w latach następnych - wskaźnik spłaty długu, o którym mowa w art. 243 cyt. ustawy o finansach publicznych.

Zatem przed podjęciem uchwały budżetowej Sejmik Województwa winien dokonać analizy ryzyka związanego z ustaleniem tak wysokiego limitu kredytów krótkoterminowych;

4. **Projektowany deficyt budżetu Województwa 2014 roku wynosi 239.495.671 zł** (§ 3), podczas gdy zaproponowany w projekcie uchwały budżetowej limit zobowiązań na 2014 rok z tytułu pożyczki zaciąganej z budżetu państwa na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu wynosi **246.527.895 zł** (§ 6 ust. 2), co jest wzajemnie sprzeczne;

5. W myśl § 4 pkt 2 projektu uchwały budżetowej i tabeli Nr 3 do tego projektu **spłata długu w 2014 roku została zaplanowana w kwocie 334.583.119 zł, podczas gdy wg tabeli Nr 4 do tego projektu spłata długu w 2014 roku wyniesie 34.583.119 zł** a kwota 300.000.000 zł stanowi spłatę kredytu krótkoterminowego;

II. W projekcie uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2014 rok zaplanowano deficyt w wysokości 239.495.671 zł, który w pełnej wysokości planuje się sfinansować przychodami pochodzącymi z pożyczki zaciąganej z budżetu państwa.

Zaplanowane źródło finansowania deficytu jest zgodne z art. 217 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że w świetle ustaleń zawartych w pkt I niniejszej opinii, istnieje ryzyko nie wykonania w pełnej wysokości planowanych na 2014 rok dochodów budżetu Województwa. Niepełne wykonanie dochodów skutkować będzie zwiększeniem deficytu budżetu 2014 roku.

W tym stanie rzeczy, biorąc pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowił jak w sentencji.

PRZEWODNICZĄCA
Skład Orzekający
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
Bożena Jach

