



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

Tekst ujednolicony

KBF-4114-001-01/2014

I/14/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/003 – Sytuacja finansowa samorządu województwa mazowieckiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Agnieszka Andrusco, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88746 z dnia 13.06.2014 (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88747 z dnia 13.06.2014 (dowód: akta kontroli str. 5-6) 3. Sławomir Stężewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88748 z dnia 13.06.2014 (dowód: akta kontroli str. 7-8) 4. Adam Durski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88749 z dnia 13.06.2014 (dowód: akta kontroli str. 1-2) 5. Marcin Tomalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88775 z dnia 16.07.2014 (dowód: akta kontroli str. 9-10)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego (dowód: akta kontroli str. 2692)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Sytuacja finansowa Województwa Mazowieckiego w latach 2011-2012 była na granicy dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Zmniejszenie dochodów w 2013 r. przy braku odpowiedniej redukcji wydatków skutkowało przekroczeniem dopuszczalnego progu zadłużenia oraz powstaniem zobowiązań wymagalnych wobec budżetu państwa. Sytuacja ta wykazała słabości systemu dochodów województw, a jednocześnie wynikała ze zbyt optymistycznego podejścia Zarządu Województwa do własnych możliwości finansowych. Dotyczyło to zarówno roku 2013, jak i lat wcześniejszych, kiedy doprowadzono do wysokiego poziomu zadłużenia, a następnie nie podjęto redukcji wydatków na wystarczającą skalę. Istotnym dla sytuacji finansowej Województwa był rok 2010, kiedy płatność na rzecz budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw pochłonęła 37% dochodów i spowodowała konieczność zaciągnięcia kredytu na jego zapłatę. Wskaźnik zadłużenia osiągnął wtedy 57%, a w kolejnych latach (2011-2012) kształtował się blisko granicznego pułapu 60% dochodów¹, by w 2013 r. osiągnąć poziom 73%.

¹ Obowiązujący do końca 2013 r. wskaźnik zadłużenia do dochodów wynosił 60% - na podstawie art. 169 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.

Największy, ponad 15-krotny, przyrost długu Województwa Mazowieckiego nastąpił w okresie dwóch lat, wtedy kwota długu ogółem wzrosła z 61,4 mln zł na koniec 2006 r. do 924,5 mln zł na koniec 2008 r. Po roku 2010 nie zaciągnięto już żadnych nowych kredytów długoterminowych, przejęto tylko zobowiązania po zlikwidowanym Szpitalu Bródnowskim. Zadłużenie w okresie objętym kontrolą wzrosło o 188.773,7 tys. zł, a wykorzystanie kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym blisko trzykrotnie. W latach 2011-2013 zadłużone jednostki służby zdrowia Województwo wspierało pożyczkami i poręczeniami.

Zdaniem NIK już wcześniej Zarząd Województwa mógł przygotowywać plan wydatków dostosowany do pogarszających się perspektyw gospodarczych, tak aby skutecznie przeciwdziałać nadmiernemu wzrostowi zadłużenia. Pomimo że w roku 2013 Zarząd podjął działania zaradcze, tj. dokonał ograniczenia wydatków i prowadził korespondencję z Ministerstwem Finansów w celu uzyskania ulg w płatności części regionalnej subwencji ogólnej dla województw oraz pozyskania pożyczki ze Skarbu Państwa, to były one niewystarczające. W opinii NIK można było podjąć próbę ograniczenia trudnej sytuacji finansowej Województwa, już na etapie planowania budżetu na rok 2013, przez większe ograniczenie planowanych wydatków.

W opinii NIK, nie można obciążać Województwa Mazowieckiego odpowiedzialnością za bardzo niestabilny system dochodów, który uniemożliwia w długim okresie realizację polityk sektorowych w sposób konsekwentny i prowadzi do sytuacji, w której województwo o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego i stosunkowo wysokich dochodach spada w krótkim okresie do grupy województw o najniższym potencjale dochodowym. System dochodów podatkowych korygowanych o obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa jest jedną z przyczyn złej sytuacji finansowej Województwa Mazowieckiego. Na niskie możliwości finansowe Województwa wpływ ma także znacząco niższa od średniej subwencja ogólna, która niemal w całości zniwelowała przewagę Województwa Mazowieckiego nad innymi województwami, uzyskaną ze względu na wysokie dochody podatkowe netto.

Zdaniem NIK, opisane wyżej problemy wskazują, że ocena postępowania Województwa Mazowieckiego w związku z jego trudną sytuacją finansową, skutkującą niewywiązaniem się ze zobowiązań wobec budżetu państwa i przekroczeniem dopuszczalnego poziomu zadłużenia, nie może być uznana za jednoznacznie pozytywną lub negatywną. Decydujący wpływ na trudną sytuację finansową województwa wywierały bowiem czynniki niezależne od decyzji jego organów. Bezsprzecznym jest jednak, że działania zaradcze organów województwa w tym obszarze okazały się nieskuteczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Plan dochodów i wydatków budżetu samorządu województwa

Opis stanu
faktycznego

Projekty uchwał budżetowych na lata 2011-2013 były opracowane przez Zarząd Województwa w sposób i trybie wymagany przepisami ustawy o finansach publicznych oraz uchwały nr 153/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 11 października 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego. Zarząd Województwa rokrocznie określał szczegółowe wytyczne do opracowania projektu uchwały budżetowej i przeprowadzał analizy w zakresie wielkości planowanych wydatków w zależności od przyjętych założeń.

Plany dochodów uwzględniały wszystkie źródła dochodów oraz były zgodne z informacjami i wytycznymi przekazanymi przez Ministerstwo Finansów a także własnymi analizami. Zgłoszone do projektu budżetu kwoty wydatków wynikały z przyjętych założeń. Zmiany w planach były uzasadniane.

Planowany w uchwałach budżetowych deficyt znajdował pokrycie w planowanych źródłach przychodów, zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych². Wzrost deficytu w trakcie roku budżetowego planowano sfinansować: w 2011 r. przychodami z nadwyżki wolnych środków na rachunku bieżącym, w 2012 r. przychodami ze spłat udzielonych pożyczek i wolnymi środkami na bieżącym rachunku

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

bankowym oraz długoterminowym kredytem bankowym, po III kwartale 2013 r. przychodami z pożyczki z budżetu państwa oraz wolnymi środkami, a w I połowie 2014 r. jako główne źródło pokrycia deficytu wskazano pożyczkę z budżetu państwa.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie pozytywnie opiniowała przedłożone przez Zarząd Województwa projekty uchwał budżetowych na lata 2011-2013, w tym możliwość finansowania deficytu³. W przypadku uchwały budżetowej na 2014 r. RIO zwróciła uwagę, że pomimo zgodności - planowanego sfinansowania deficytu w całości pożyczką zaciągniętą z budżetu państwa - z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, istnieje ryzyko niewykonania w pełnej wysokości planowanych na ten rok dochodów Województwa, co może skutkować zwiększeniem deficytu.

(dowód: akta kontroli str. 11-125, 1001-1529, 1568-1709; 1730-1819; 1858-1999; 2418-2547)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Kontrola planowania wydatków na rok 2011 i rok 2013 wykazała, że Zarząd Województwa na etapie przygotowania projektu budżetu przyjął założenia dotyczące ograniczeń w zakresie wydatków, w tym brak możliwości planowania jednorocznych wydatków i zakupów inwestycyjnych. Pomimo takich założeń zadania inwestycyjne o takim charakterze były realizowane zarówno w przyjętych przez Zarząd planach budżetu, jak i w ramach dokonywanych w ciągu roku zmian planu. Szczegółowa kontrola zadań o wymienionym wyżej charakterze realizowanych przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich oraz Departament Nadzoru Właścicielskiego i Inwestycji Urzędu Mazowieckiego wykazała, że jednostki na ten cel poniosły wydatki w kwocie 86.274,0 tys. zł w 2011 r. i 37.255,8 tys. zł w 2013 r. Wydatki te zostały w całości sfinansowane ze środków własnych budżetu województwa (bez środków na współfinansowanie zadań dofinansowanych środkami UE lub innymi środkami zagranicznymi i krajowymi).

(dowód: akta kontroli str. 1001-1175, 1289-1428, 1557-1563, 1568-1569)

Sekretarz Województwa Mazowieckiego wyjaśnił m.in., że mając na względzie zarówno interesy budżetu województwa, jak również celowość zadań, uzasadnioną dobrem wspólnoty samorządowej Zarząd Województwa Mazowieckiego uznał, iż zasadne było podjęcie decyzji o ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 2571-2572, 3578-3579)

Najwyższa Izba Kontroli, nie oceniając celowości⁴ realizowanych zadań, zwraca uwagę, że zastosowanie dyscypliny budżetowej przez Zarządu Województwa w roku 2011 i 2013 w omawianym zakresie spowodowałoby zmniejszenie wydatków co najmniej o wskazane wyżej kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 1568, 1576-1581)

Zarząd Województwa przy planowaniu budżetu na rok 2014, samodzielnie opracował plany finansowe dla Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich oraz Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Inwestycji Urzędu Marszałkowskiego, wskazując im jednocześnie wykaz zadań i zakupów inwestycyjnych do zrealizowania w roku budżetowym. Działanie to było niezgodne z § 4 ust. 1 uchwały nr 153/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 11 października 2010 r., który stanowi, że Zarząd Województwa opracowuje projekt uchwały budżetowej województwa na podstawie otrzymanych materiałów planistycznych z departamentów Urzędu Marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (§ 3 ust. 1).

(dowód: akta kontroli str. 1429-1529)

Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych wyjaśniła m.in., że odstępienie od ustalonej procedury opracowania projektu budżetu spowodowane było podjęciem przez organy Województwa decyzji co do rozwiązania kryzysu, w jakim Województwo się znalazło. Wstrzymanie prac w tym zakresie spowodowane było również

³ Zgodnie z art. 238 ustawy o finansach publicznych.

⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o NIK kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności z wyłączeniem kryterium celowości.

oczekiwaniem na reakcję przedstawicieli strony rządowej na kierowane przez organy Województwa prośby i wystąpienia w sprawie zaniechania poboru wpłaty do budżetu państwa lub wydania rozporządzenia w sprawie częściowego zaniechania tego poboru.

(dowód: akta kontroli str. 1532-1556)

Plan dochodów i wydatków nie był na bieżąco adaptowany do realnych warunków makroekonomicznych Województwa. W Informacji dla Zarządu z dnia 21 maja 2013 r. podano, że zrealizowane wpływy z CIT były od początku roku do dnia 30 kwietnia 2013 r. niższe o 31% niż w analogicznym okresie roku 2012. Jednak dopiero w październiku i listopadzie 2013 r. dostosowano do realnych warunków (zmniejszono) plan dochodów i wydatków na rok 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 120-125, 221-233, 293-297, 1548-1552, 1811-1846, 3511-3516)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą Zarząd Województwa nie zastosował wymaganej ostrożności przy planowaniu dochodów, co przejawiało się wykonaniem niższym od pierwotnego założenia od 12% do 23%. W rezultacie planowane wydatki (jak również wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia) szacowane były w odniesieniu do zawyżonych możliwości finansowych. Dodatkowo trudne do przewidzenia załamanie wpływów z CIT w kwietniu 2013 r., pogłębiło lukę pomiędzy potrzebami wydatkowymi a rzeczywistymi wpływami. Zarząd Województwa z dużym opóźnieniem zareagował na to zdarzenie i dopiero w ostatnim kwartale roku dostosował plan dochodów i wydatków do aktualnej sytuacji. W rezultacie poczynione w trakcie roku oszczędności okazały się niewystarczające by uniknąć powstania zobowiązań wymagalnych na koniec 2013 r.

2. Realizacja planu dochodów i wydatków

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą wykonano dochody w wysokości 2.457.672 tys. zł w 2011 r., 2.489.338,8 tys. zł w 2012 r., 2.164.668,9 tys. zł w 2013 r. Dochody te stanowiły od 77% do 88% dochodów ujętych w uchwałach budżetowych przed zmianami. W I połowie 2014 r. zrealizowano dochody w kwocie 1.229.385,5 tys. zł, tj. 46% pierwotnego planu. Dochody własne województwa w latach 2011-2012 były na podobnym poziomie i wyniosły 1.600.255 tys. zł i 1.598.570 tys. zł. W 2013 r. nastąpiło ich zmniejszenie do kwoty 1.406.427 tys. zł, tj. o 12% w porównaniu do roku poprzedniego. Po uwzględnieniu wpłaty do budżetu państwa przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej dla województw (zaplanowanej w wydatkach), do dyspozycji Województwa pozostawało 972.362,6 tys. zł w 2011 r., 939.743,2 tys. zł w 2012 r. i 914.626,7 tys. zł w 2013 r. W latach tych udział dochodów własnych w dochodach ogółem był względnie stabilny.

(dowód: akta kontroli str. 11-233, 255-279, 1810-1858, 1857, 3580-3676)

Zrealizowano wydatki w kwocie 2.594.102,5 tys. zł w 2011 r., 2.462.864,6 tys. zł w 2012 r. i 2.191.572,4 tys. zł w 2013 r. Ich realizacja, w odniesieniu do planu po zmianach, była na poziomie 95,1% w 2011 r., 96,5% w 2012 r. i 80,7% w 2013 r. Na koniec I półrocza 2014 r. wykonanie wyniosło 1.118.030,3 tys. zł i stanowiło 36,7% kwoty planowanej.

Analiza wydatków wykazała, że w stosunku do roku poprzedniego wykonanie roku 2013 było niższe o 271.292,2 tys. zł, jeżeli wziąć pod uwagę wydatki z pominięciem wpłaty części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, zmniejszenie w pozostałym zakresie wyniosło już tylko 104.264,6 tys. zł⁵. Co istotne jednak, że w 2013 r. wzrosły wydatki finansowane ze źródeł własnych bez tzw. współfinansowania⁶ (pozostałe po zmniejszeniu o wpłatę na część regionalną subwencji ogólnej). Wzrost ten wynosił 32.564,8 tys. zł, z tym, że wydatki majątkowe wzrosły o 26.033,1 tys. zł a wydatki bieżące o 6.531,7 tys. zł. Na wzrost wydatków bieżących wpłynęły w szczególności większe o 49.907,5 tys. zł dotacje podmiotowe.

⁵ Wpłata na rzecz budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw wyniosła w 2012 r. 658.827,1 tys. zł, a w 2013 r. 491.800,4 tys. zł

⁶ Wydatki poniesione na inne cele niż współfinansowanie realizacji projektów dofinansowanych ze środków UE lub innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że na wzrost wydatków majątkowych złożyły się inwestycje drogowe (przesunięcie wydatku 32 mln zł z roku poprzedniego) i dokapitalizowanie spółek zdrowotnych (11,4 mln zł). Wzrost dotacji podmiotowych wynikał z wyższej rekompensaty dla przewozów kolejowych na rzecz spółek: Koleje Mazowieckie – KM Sp. z o.o. i Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 1562-1569, 2691, 3557, 3659-3661, 3747-3813)

Na koniec okresów objętych kontrolą budżet Województwa zamknął się deficytem w wysokości 136.430,4 tys. zł w 2011 r., nadwyżką w kwocie 26.474,2 tys. zł w 2012 r. i deficytem wynoszącym 26.902,6 tys. zł w 2013 r. Na koniec I półrocza 2014 r. osiągnięto nadwyżkę w kwocie 111.355,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3174-3238)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na koniec 2013 r. powstały zobowiązania wymagalne Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w kwocie 169.545,0 tys. zł. Na dzień 30 czerwca 2014 r. wyniosły one 213.856,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 377, 3002, 3385-3506)

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji ds. Organizacyjno-Prawnych wyjaśniła, że wpłaty do budżetu dokonywane były w miarę posiadanych środków. Jednocześnie przyjęto stanowisko, że środki własne Województwa powinny być w pierwszej kolejności kierowane na regulowanie bieżących zadań własnych.

(dowód: akta kontroli str. 3262-3275)

Z ustaleń kontroli wynika, że pomimo trudnej sytuacji ekonomicznej Województwa w 2013 r. zawarto umowy na realizację jednorocznych zadań bądź zakupów inwestycyjnych na łączną kwotę 26.079,2 tys. zł (zrealizowane wydatki wyniosły 25.709,9 tys. zł). Ponadto od 18 czerwca 2013 r. mimo podjęcia działań w kierunku ograniczenia wydatków⁷, zawarto umowy na realizację wieloletnich zadań bądź zakupów inwestycyjnych na łączną kwotę 41.544,0 tys. zł (w 2013 r. wydatki wyniosły 6.494,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1322, 1346, 1396, 1379, 2548-2568)

Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych w złożonych wyjaśnieniach podała, że umowy zawarte na nowe zadania inwestycyjne bądź zakupy inwestycyjne spowodowane były nieprzewidzianymi okolicznościami bądź (w przypadku inwestycji i zakupów drogowych) koniecznością wykonywania ustawowych obowiązków zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 3558-3577)

Najwyższa Izba Kontroli, nie oceniając celowości⁸ wykonanych na podstawie tych umów wydatków, zwraca uwagę, że realizując program ostrożnościowy Zarząd Województwa mógł (zgodnie z założeniami tego programu) poczynić oszczędności poprzez nieprzyjmowanie do realizacji nowych zadań finansowanych ze środków własnych, co przyczyniłoby się do poprawienia sytuacji finansowej Województwa i wpłynęło na zmniejszenie zobowiązań.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację wydatków w 2013 r. w związku z powstałymi zobowiązaniami wymagalnymi z tytułu nieuiszczonej w terminie wpłaty do budżetu państwa. Zrealizowane w tym okresie wydatki ze środków będących w dyspozycji Województwa, bez uwzględnienia ww. wpłaty, były wyższe w porównaniu do roku poprzedniego o 19.873 tys. zł, przy czym porównując tylko środki niezaangażowane we współfinansowanie realizacji z udziałem środków z UE bądź z innych źródeł bezzwrotnej

⁷ Pismem z dnia 18 czerwca 2013 r., Marszałek Województwa Mazowieckiego poinformował wszystkie jednostki o zmniejszeniu się planowanych dochodów budżetu z tytułu podatku CIT o 25% w porównaniu do analogicznego okresu w roku poprzednim i zwrócił się z prośbą do kierowników tych jednostek o przeprowadzenie w terminie do 28 czerwca 2013 r. analizy wydatków w celu wdrożenia oszczędności.

⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o NIK kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności z wyłączeniem kryterium celowości.

pomocy zagranicznej wzrost ten wyniósł 32.564,9 tys. zł. Zdaniem NIK taki wzrost wydatków świadczy o niewystarczających działaniach ostrożnościowych podejmowanych przez Zarząd Województwa w zakresie ograniczenia wydatków.

3. Kształtowanie się potrzeb pożyczkowych oraz stanu i kierunków zadłużenia

Opis stanu
faktycznego

3.1. Potrzeby pożyczkowe

Stan zadłużenia Województwa Mazowieckiego na dzień 30 czerwca 2014 r. z tytułu długoterminowych zobowiązań wynosił 1.414.910,7 tys. zł. Zadłużenie stanowiły kredyty oraz pożyczki zaciągnięte w Europejskim Banku Inwestycyjnym (664.193,5 tys. zł) i Banku Rozwoju Rady Europy (332.594,6 tys. zł), euroobligacje 341.193,8 tys. zł oraz przejęty kredyt Szpitala Bródnowskiego w Warszawie (76.928,8 tys. zł).

Na dzień 30 czerwca 2014 r. zobowiązania w walucie obcej (pożyczka w Banku Rozwoju Rady Europy i obligacje) wynosiły 161.933,3 tys. euro, tj. 673.788,4 tys. zł⁹ i stanowiły 47,6 % zobowiązań ogółem. Zobowiązania kredytowe w walucie krajowej i obcej wynikały z umów podpisanych w latach 2007-2010.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 402-428, 430-485, 534-561, 671-713, 895-920, 2069-2081)

Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek spłacane było zgodnie z przyjętymi harmonogramami. W latach 2011-2014 (I połowa) dokonano wydatków w kwocie 194.210,1 tys. zł tytułem spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek zaciągniętych w instytucjach międzynarodowych i 120.274,9 tys. zł tytułem spłaty odsetek od kredytów oraz 89.812,7 tys. zł z tytułu odsetek od obligacji. Ponadto wydatkowano 7.794,2 tys. zł na odsetki od przejętego kredytu Szpitala Bródnowskiego.

W 2011 i 2013 r. wystąpiły przedterminowe płatności rat kapitałowych kredytów i odsetek. W grudniu 2011 r., 18 lat przed terminem, spłacono kredyt zaciągnięty w EBI (umowa z 2006r.) w kwocie 175.186,3 tys. zł. Z tytułu wcześniejszej spłaty kredytu zapłacono niższe o 74.314,9 tys. zł odsetki. Trzy miesiące przed terminem, we wrześniu 2013 r., spłacono ratę kredytu z 2008 r. w EBI (2.903,2 tys. zł) oraz ratę pożyczki zaciągniętej w 2007 r., w Banku Rozwoju Rady Europy (13.217,3 tys. zł). W 2013 r., z wyprzedzeniem uregulowano też odsetki od kredytów w kwocie 7.980,3 tys. zł. Przedterminowe płatności w roku 2011 i 2013 wynikały z trudnej finansowej Województwa Mazowieckiego uzasadnionej zagrożeniem braku środków w kolejnych miesiącach na spłatę rat kapitałowych i odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 378, 390-394, 429, 529-531, 2058-2068)

Od II połowy 2006 r. do końca 2011 r., zgodnie z umowami o kredyty bankowe, środki z otrzymanych kredytów przeznaczone były na finansowanie zadań inwestycyjnych jednostek opieki zdrowotnej oraz kultury i edukacji, a także na inwestycje związane z drogami.

(dowód: akta kontroli str. 486-528, 661-670, 671-713, 714, 2082-2085)

W latach 2011-2014 (I połowa) Zarząd Województwa zaciągał i spłacał, do wysokości upoważnienia określonego w uchwale budżetowej Sejmiku Województwa Mazowieckiego, kredyt w rachunku bieżącym na sfinansowanie przejściowego deficytu do 300.000,0 tys. zł rocznie. W okresie tym zaciągnięto kredyty w rachunku bieżącym w łącznej wysokości 640.924,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 533, 671-713)

Zarząd Województwa Mazowieckiego, 5 listopada 2013 r., przyjął „Program postępowania ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego”. Konieczność jego przyjęcia wynikała z faktu, że kwota długu na koniec III kwartału 2013 r. stanowiła 58,26% planowanych dochodów. W programie tym założono uzyskanie poprawy sytuacji finansowej w oparciu o dwa podstawowe działania:

⁹ Średni kursu NBP EUR/PLN z dnia 30.06.2014 r. to 4,1609.

- 1) ograniczanie wydatków budżetowych;
- 2) postulowane zmiany w przepisach normujących zasady naliczania wpłaty do budżetu państwa przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

Opracowanie programu ostrożnościowego było warunkiem wystąpienia o pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 220.000,0 tys. zł na sfinansowanie części planowanego w 2013 r. deficytu budżetu Województwa Mazowieckiego. Z wnioskiem o pożyczkę do Ministra Finansów Województwo wystąpiło dopiero 26 listopada 2013 r. Pożyczka nie została przyznana, gdyż do końca 2013 r. Zarząd Województwa nie przedłożył wymaganego przepisami § 3 ust. 20 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych¹⁰ raportu Regionalnej Izby Obrachunkowej o stanie gospodarki finansowej. Kolegium RIO w Warszawie, na posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2013 r., 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 RIO sprawozdań budżetowych za 2013 r. Zgodnie z wyznaczonym terminem, tj. 27 lutego 2014 r. „Raport o stanie gospodarki finansowej Województwa Mazowieckiego” został przekazany przez Prezesa RIO Marszałkowi Województwa.

Sejmik Samorządu Województwa Mazowieckiego uchwałami nr 140 i 141 z 28 kwietnia 2014 r. wyraził zgodę na uzyskanie pożyczki z budżetu państwa a uchwałą Nr 139/14 z dnia 28 kwietnia 2014 r. przyjął kolejny „Program postępowania ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego”.

Na sfinansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów w budżecie roku 2014 zaplanowano dwie pożyczki z budżetu państwa w kwocie 246.527,9 tys. zł oraz 153.472,1 tys. zł. Minister Finansów podjął decyzję o udzieleniu pożyczki w kwocie 246.527,9 tys. zł, jednak do dnia zakończenia kontroli nie została podpisana umowa. Marszałek negocjował treść umowy i wysokość oprocentowania (0,01% zamiast proponowanej przez Ministra Finansów ½ stopy redyskonta weksli w NBP, nie mniej niż 3% w skali kraju).

Podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie drugiej pożyczki Minister Finansów uzależnił od „uzyskaniu informacji na temat wpływu na prognozowaną sytuację finansową samorządu projektu zmian zasad wyliczania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej” oraz „uzyskania informacji na temat wykonanych wpływów z tytułu podatków dochodowych za trzy kwartały 2014 r.”, co jego zdaniem będzie miało istotne znaczenie dla oszacowania faktycznych potrzeb pożyczkowych Województwa Mazowieckiego w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 671-714, 2058-2068, 2090-2379)

W latach 2011-2014 (I połowa), zrealizowany był obowiązek wynikający z przepisów art. 229 ustawy o finansach publicznych, tj. wartości przyjęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego były tożsame z przyjętymi w budżecie Województwa Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 2050-2057)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Województwo Mazowieckie miało ograniczone możliwości zaciągania kredytów długoterminowych ze względu na realne niebezpieczeństwo przekroczenia ustawowego limitu zadłużenia. Spowodowało to w latach 2011-2013 wzrost wykorzystania kredytu w rachunku bieżącym z 84.844,0 tys. zł w 2011 r. do 230.300,0 tys. zł w roku 2013. Wzrosły również koszty jego obsługi (odsetki i prowizja) z 252,4 tys. zł w 2011 r. do 3.723,4 tys. zł w 2013 r. W I połowie 2014 r. kredyt ten wyniósł 145.280,3 tys. zł, a koszty jego obsługi 632,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 533)

¹⁰ Dz. U. Nr 257, poz. 1730.

Zaciągnięcie pożyczki w euro może powodować wzrost kosztów jej obsługi o różnice kursowe. Ryzyko różnic kursowych występuje w odniesieniu do pożyczki zaciągniętej w Banku Rozwoju Rady Europy (CEB) i obligacji. Przykładowo w odniesieniu do pożyczki z CEB dodatnia różnica kursowa z tytułu deprecjacji złotego pomiędzy dniem wypłaty środków a dniem 30 czerwca 2014 r. wynosi 28.579,3 tys. zł¹¹. Gdyby pierwszą ratę pożyczki z września 2013 r. uregulowano według kursu z końca 2007 r., byłaby ona niższa o 2.232,4 tys. zł (wyniosłaby 10.984,9 tys. zł).

Podobnie może nastąpić wzrost kosztów przy wykupie obligacji, aczkolwiek jest on mniej prawdopodobny. Na koniec roku emisji obligacji (2009) ich wartość wynosiła 354.302 tys. zł, a na 30 czerwca 2014 r. – 341.193,8 tys. zł, co daje ujemną różnicę kursową 13.108,2 tys. zł¹². W tym przypadku ujemna różnica kursowa powinna się utrzymać także w latach wykupu obligacji 2017-2019. W Wieloletniej Prognozie Finansowej, zgodnie z „Wytycznymi Ministra Finansów dotyczącymi założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego”¹³, przyjęto dla tego okresu kurs pln/euro 4,20, co daje różnicę ujemną na wykupie obligacji 9.902,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 379, 671-713, 2058-2068, 3508-3521)

Z-ca Głównego Księgowego Urzędu Marszałkowskiego wyjaśniła, że Zarząd Województwa mając świadomość tego, że zobowiązania walutowe stanowią ponad 50% ogółu zobowiązań, w prognozach przyjął scenariusz 15% deprecjacji kursu złotego, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów oraz wyszedł z założenia, że różnica między stratami i zyskami kursowymi będzie niższa niż koszty zabezpieczenia się przed ryzykiem walutowym.

(dowód: akta kontroli str. 758, 3520-3521)

Na koniec I półrocza 2014 r. dług Województwa osiągnął wartość 1.628.767,1 tys. zł. Najwyższe kwoty ok. 1.093,7 mln zł spłat rat kredytów (pożyczki) i obligacji oraz odsetek przypadać będą na lata 2015-2019¹⁴. Dochody w tych latach oszacowano ogółem na 10.092,0 mln zł. Najwyższa prognozowana kwota spłaty przypadnie na rok 2017 – 275.068,7 tys. zł i będzie wyższa 3,5 krotnie od tej spłaconej w 2013 r. Dochody ogółem prognozowane dla 2017 r. (1.891.979,9 tys. zł) będą o 12,6% niższe od zrealizowanych dochodów w 2013 r. Na lata 2017-18 przypadnie najwyższa relacja spłaty kredytów, obligacji i odsetek do dochodów, która wyniesie 13,3%-14,5%, podczas gdy w roku 2013 było to 3,3%. Zdaniem NIK niepokoić może sytuacja, że w latach 2011- 2013 prognozy dochodów znacznie odbiegały od wykonania, co może wpłynąć na znaczne pogorszenie wskazanej relacji dla lat 2017-2018. Szacowana w WPF¹⁵ kwota wydatków w latach 2015-2019 nie ulegnie istotnej zmianie i będzie wynosiła od 2.291.635,9 tys. zł w 2015 r., 1.700.847,4 tys. zł w 2017 r. do 1.843.961,4 tys. zł w 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 393-401, 671-714, 3509-3522, 3559-3564)

Ocena częściowa

Potrzeby pożyczkowe dostosowano do możliwości finansowych Województwa Mazowieckiego. W latach 2011-2013 nie zaciągnięto nowych kredytów długoterminowych. Zobowiązania z tytułu kredytów zaciągniętych przed rokiem 2011 regulowano terminowo. Przejściowe niedobory finansowane były kredytem w rachunku bieżącym. Wystąpiono także do Ministra Finansów o udzielenie pożyczek z budżetu państwa. Wsparcie to miało umożliwić wpłatę na rzecz budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

¹¹ Pierwsza transza pożyczki w kwocie 46 mln euro była zrealizowana w grudniu 2007r. Średni kurs NBP pln/euro na 31 grudnia 2007 r. wynosił 3,5820, a na 30 czerwca 2014 r. - 4,1609. Na 30 czerwca 2014 r. dodatnie różnice kursowe wynoszą 26.629,4 tys. zł. Ustalając różnice kursowe przyjęto uproszczenie polegające na nieuwzględnieniu spłaconej pierwszej raty I transzy we wrześniu 2013 r. Drugą transzę w kwocie 37 mln euro uzyskano w lipcu 2009 r. Średni kurs NBP pln/euro wyniósł 4,1082 w dniu 31 grudnia 2009 r. Na 30 czerwca 2014 r. dodatnia różnica kursowa to 1.949,9 tys. zł.

¹² Obligacje wyemitowano w kwocie 82.000,0 euro.

¹³ Aktualizacja – listopad 2013 r.

¹⁴ Program Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego, Urząd Marszałkowski, Warszawa kwiecień 2014 r., s. 73-76.

¹⁵ Zawartej w Programie Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego z kwietnia 2014 r.

3.2. Stan i kierunki zadłużenia

Opis stanu
faktycznego

Największy przyrost długu Województwa Mazowieckiego nastąpił w latach 2006-2009. Kształtował się on odpowiednio w 2006 r. - 61.377,6 tys. zł, a następnie 352.019,6 tys. zł w 2007 r., 924.498,6 tys. zł w 2008 r. i 1.263.231,6 tys. zł w 2009 r. W latach 2011-2014 (I połowa) tempo zadłużenia Województwa Mazowieckiego malało, a dług wzrósł o 188.773,7 tys. zł.

W latach 2011-2014 (I połowa) zobowiązania Województwa Mazowieckiego wzrosły z 1.398.775,0 tys. zł na koniec 2011 r. do 1.628.767,1 tys. zł na koniec I półrocza 2014 r., tj. o 229.992,1 tys. zł (16,4%). W strukturze zobowiązań przeważały kredyty i pożyczki oraz euroobligacje. Ich udział zmalał ze 100,0% na koniec 2011 r. do 86,9% na koniec I półrocza 2014 r., z powodu powstania w latach 2013-2014 zobowiązań wymagalnych, których udział w strukturze wyniósł 10,7% (169.597,8 tys. zł) na koniec 2013 r. i 13,1% (213.856,4 tys. zł) na koniec I półrocza 2014 r. Zobowiązania długoterminowe wynikały z zaciągniętych kredytów i pożyczki (EBI, CEB), a od 2012 r. także z przejętych kredytów po Szpitalu Bródnowskim. Udział zobowiązań długoterminowych w strukturze zobowiązań ogółem zmniejszył się z 74,1% (1.036.594,4 tys. zł) na koniec 2011 r. do 65,9% (1.073.716,9 tys. zł) na koniec I półrocza 2014 r. Udział w strukturze zobowiązań z tytułu papierów wartościowych, w związku z emisją w 2009 r. euroobligacji, zmniejszył się z 25,9% (362.177,6 tys. zł) na koniec 2011 r. do 20,9% (341.193,8 tys. zł) na koniec I półrocza 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 385, 671-714, 2040-2043, 3261-3317)

W latach 2011-2013 wpłaty na rzecz budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw stanowiły odpowiednio 39,72%, 42,06% i 35,81% dochodów podatkowych. W 2014 r., według „Programu Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego z kwietnia 2014 r.”, wpłaty mają osiągnąć 57,56% tych dochodów, przy uwzględnieniu zaległych płatności roku poprzedniego. Województwo nie dokonało należnych za 2013 r. wpłat do budżetu państwa na kwotę 169.545 tys. zł, a w I półroczu 2014 r. na kwotę 169.541,5 tys. zł, co miało wpływ na wzrost zadłużenia.

Zgodnie z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w danym roku budżetowym. Województwo Mazowieckie nie przekroczyło tego limitu w latach 2011-2012 uzyskując wskaźniki 56,91% oraz 57,38%. W roku 2013 wskaźnik został przekroczony i osiągnął 73,34%. Przyczyną tego stanu rzeczy był spadek dochodów oraz wzrost długu o 11,1%, tj. o 159,1 mln zł, w tym głównie z tytułu powstania zobowiązania wymagalnego z tytułu wpłaty na rzecz budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw oraz wyższego o 0,059 zł kursu euro w porównaniu z 2012 r.¹⁶ Od stycznia 2014 r. wskaźnik ten został zastąpiony przez indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia wynikający z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Według danych planistycznych w roku 2014 wskaźnik ten zostanie spełniony przez Województwo.

Województwo Mazowieckie w latach 2011-2013 nie przekroczyło 15%-ego wskaźnika limitu spłat zadłużenia, wynikającego z art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, uzyskując odpowiednio 10,44%, 3,38% oraz 3,40%.

(dowód: akta kontroli str. 635-640, 2047-2049)

W latach 2011-2014 udzielono 14 poręczeń kredytowych (10 jednostkom) na kwotę 244.347,7 tys. zł, z tego w 2011 i 2013 r. po cztery poręczenia, sześć poręczeń w 2012 r., a w I półroczu 2014 r. nie udzielano żadnego poręczenia. Kwoty poręczeń ogółem wyniosły 20.671,2 tys. zł w 2011 r., 164.320,1 tys. zł w 2012 r. oraz 59.356,3 tys. zł w 2013 r. Poręczenia w tych latach dotyczyły głównie jednostek służby zdrowia. Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń na 30 czerwca 2014 r. wyniosła 149.870,4 tys. zł. W tym okresie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne z tytułu udzielonych

¹⁶ Na dzień 31.12.2012 r. średni kurs PLN/EUR NBP wyniósł 4,0882, natomiast na koniec 2013 r. 4,1472.

poręczeń. Wartość udzielonych poręczeń przypadających potencjalnie do spłaty w danym roku, zgodnie z zawartą umową w 2011 r. wyniosła 40.282,1 tys. zł, a w I półroczu 2014 r. 21.045,5 tys. zł.

W analizowanym okresie z tytułu poręczeń wydano 47.905,2 tys. zł, w tym w 2011 r. 20.671,1 tys. zł, a w I półroczu 2014 r. 6.724,9 tys. zł. Limity rocznych odpowiedzialności Zarządu Województwa z tytułu poręczeń, ustalone w uchwałach Sejmiku Mazowieckiego nie zostały przekroczone.

W związku z poręczeniami kredytowymi udzielonymi do 30 czerwca 2014 r. w kwocie ogółem 222.076,3 tys. zł odpowiedzialność Województwa Mazowieckiego rozciąga się na 15 lat do roku 2028. Najwyższe kwoty przypadają na rok 2014 – 21.024,6 tys. zł, 2015 – 18.907,9 tys. zł i 2022 – 22.507,4 tys. zł (przy średniorocznej kwocie w okresie 15 lat 14.805,1 tys. zł).

W latach 2011-2014 dochody (należność główna wraz z odsetkami) z tytułu ugód dotyczących poręczeń wyniosły: 2.453,0 tys. zł w 2011 r., 267,4 tys. zł w 2012 r., 1.407,4 tys. zł w 2013 r., oraz 12,0 tys. zł w I półroczu 2014 r.

W okresie objętym kontrolą Województwo Mazowieckie nie udzielało gwarancji.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w wyniku badania czterech poręczeń udzielonych w 2013 r. jednostkom służby zdrowia na kwotę 59.356,3 tys. zł, w związku z zaciągniętymi przez nie kredytami. Udzielenie poręczeń poprzedzone było analizą sytuacji ekonomiczno-finansowej jednostki.

Dyrektor Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Inwestycji Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że monitoring nad udzielonymi poręczeniami prowadzony jest z wykorzystaniem sprawozdań dotyczących zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów przesyłanych kwartalnie przez podmioty, którym Województwo Mazowieckie udzieliło poręczenia. Jednostki, którym udzielono poręczenia we własnym zakresie informowały o potencjalnym zagrożeniu ciągłości spłat zobowiązań oraz wnioskowały o wsparcie Województwa w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 532, 749-755, 921-1000, 2001-2027, 3354-3384, 3509-3522)

Liczba jednostek, którym udzielono pożyczki, zmalała z 8 w 2011 r. do jednej w 2013 r. Kwota udzielonych pożyczek zmniejszyła się z 30.327,8 tys. zł w 2011 r. do 2.000,0 tys. zł w 2013 r. Pożyczek udzielano jednostkom służby zdrowia w celu restrukturyzacji i spłaty zobowiązań publicznoprawnych. W pierwszej połowie 2014 r. pożyczek udzielono trzem jednostkom na kwotę 19.000,0 tys. zł. Przychody z tytułu spłaty pożyczek zmniejszyły się z 50.690,9 tys. zł w 2011 r., 17.024,1 tys. zł w 2013 r. do zera w I połowie 2014 r.

Z-ca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych wyjaśniła, że udzielenie nowych pożyczek przez Zarząd wynikało z trudnej sytuacji finansowej szpitali. Również wszystkie należności z tytułu pożyczek udzielonych z budżetu Województwa przysługują od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej lub ich następców prawnych. W związku ze złożonymi przez wierzycieli wnioskami o udzielenie ulgi w spłacie należności z tytułu pożyczek (również wniosków o umorzenie) oraz potencjalnymi zobowiązaniami Zarząd zaakceptował rozwiązanie idące w kierunku udzielania ulg w formie odroczenia terminu płatności/rozłożenia na raty (a nie umorzenia). Natomiast ujemne wyniki finansowe spoz miały być pokryte przez Województwo¹⁷ z istniejących zobowiązań spoz wobec Województwa, w tym zobowiązań z tytułu pożyczek. W przypadku przekształcenia zakładów w spółki handlowe pozostające do spłaty należności z tytułu pożyczek byłyby przeznaczane na konwersję kapitału powstających spółek. Decyzja co do sposobu kompensaty oraz konwersji na kapitał powstających spółek ma być podjęta w II półroczu 2014 r.

Zdaniem NIK niezbędne są dalsze działania nadzorcze Województwa wobec spoz w kierunku zmniejszenia obciążenia budżetu Województwa sytuacją finansową tych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 2028, 3260-3289, 3558-3562)

¹⁷ Zgodnie z dyspozycją art. 59 ustawy o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217 ze z.) podmiot tworzący spoz może w okresie do 30 września danego roku pokryć ujemny wynik spoz za ubiegły rok lub do 30 czerwca roku następnego podjąć uchwałę o zmianie formy organizacyjno-prawnej albo likwidacji spoz.

Na kształtowanie się kwoty długu Województwa wpływ miały zobowiązania przejmowane po zlikwidowanych samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. W 2012 r. przejęto zobowiązania po zlikwidowanym Szpitalu Bródnowskim – 84.957,2 tys. zł, a w roku 2013 – zobowiązania z tytułu przekształcenia Centrum Leczniczo-Rehabilitacyjnego i Medycyny Pracy „ATTIS” w spółkę z o.o. (4.098,6 tys. zł). Zobowiązania po zlikwidowanym Szpitalu Bródnowskim na koniec roku 2012 wynosiły 83.813,8 tys. zł, na koniec 2013 r. – 79.237,1 tys. zł, a na dzień 30 czerwca 2014 r. – 76.928,8 tys. zł. Natomiast zobowiązania przejęte od Centrum Leczniczo-Rehabilitacyjnego i Medycyny Pracy „ATTIS” po przekształceniu w spółkę kapitałową w 2013 r. zostały w całości spłacone w 2013 r. z dotacji uzyskanej na ten cel z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 377-378, 385, 390-391, 402-403, 671-713)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na koniec 2011 r. zobowiązania SPZOZ wyniosły 441.989,7 tys. zł, a na koniec 2013 r. 471.414,3 tys. zł, w tym zobowiązania wymagalne odpowiednio 126.775,4 tys. zł i 122.461,7 tys. zł. W analizowanym okresie zobowiązania wystąpiły we wszystkich SPZOZ, a zobowiązania wymagalne w 75% jednostek w 2013 r. Udział zobowiązań wymagalnych do zobowiązań ogółem wynosił na koniec 2011 r. – 28,7%, a na koniec 2013 r. – 26%.

Zdaniem NIK nie należy oczekiwać w najbliższej perspektywie spadku zobowiązań wymagalnych SPZOZ. Następstwem tego rodzaju sytuacji może być konieczność pokrycia przez Województwo ujemnego wyniku finansowego SPZOZ.

(dowód: akta kontroli str. 377, 758, 2031-2034, 2040-2043, 3260-3282)

W wyjaśnieniach podano, że od 2014 r. w Województwie zaplanowano systematyczną redukcję planowanej kwoty wydatków z tytułu gwarancji i poręczeń. Jednak biorąc pod uwagę, że są to instytucje ratujące zdrowie i życie ludzkie wykorzystywane są wszelkie dostępne formy wsparcia tych placówek, w tym poręczenia zaciąganych kredytów. W budżecie, ze względu na trudną sytuację finansową Województwa nie ujęto środków na pokrycie ujemnych wyników finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w latach 2015-2019. Samorząd Województwa Mazowieckiego oczekuje jednak na zmianę ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie obowiązkowych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, po uchwaleniu której spodziewana jest poprawa kondycji finansowej Województwa. W konsekwencji część środków, którą Województwo zobowiązane było zaplanować na ww. wpłatę, zostanie przeznaczona m.in. na pokrycie ujemnych wyników finansowych SPZOZ.

(dowód: akta kontroli str. 758-759)

Zdaniem NIK Województwo nie powinno zdawać się na niesformułowane jeszcze rozwiązania prawne lecz mieć zabezpieczone środki na powyższy cel w pewnych źródłach finansowania.

W analizowanym okresie wzrosły z 883.113,6 tys. zł na koniec 2011 r. do 935.624,3 tys. zł na koniec I kwartału 2014 r. zobowiązania spółek, w których Samorząd Województwa Mazowieckiego posiadał co najmniej 50% udział. Zobowiązania te mogą pośrednio oddziaływać na budżet Województwa Mazowieckiego i wynikają m.in. z zakupu taboru przez spółki z o.o. Koleje Mazowieckie i Warszawskiej Kolei Dojazdowej. W 2011 r. spółka Koleje Mazowieckie wyemitowała obligacje na kwotę 100 mln euro w celu sfinansowania inwestycji. Ryzyko kursowe obligacji, odsetki od obligacji oraz rosnące koszty usług transportowych zawarte są w rekompensacie¹⁸, którą Województwo Mazowieckie płaci Kolejom Mazowieckim. Obowiązek realizacji rekompensat związany jest z przepisami rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23.10.2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu

¹⁸ Ponieważ emisja obligacji KM wynika z finansowania inwestycji związanych z transportem publicznym, koszty obsługi obligacji ujęte są w rekompensacie.

pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2035-2043, 3508-3579)

W latach 2011-2013 nieznacznie zmniejszyła się liczba spółek z ujemnym wynikiem finansowym netto, w których samorząd Województwa Mazowieckiego posiada udziały (z ośmiu jednostek w 2011 r. do siedmiu w 2013 r.)

(dowód: akta kontroli str. 2406)

W „Programie Postępowania Ostrożnościowego Województwa Mazowieckiego”²⁰ najwyższa kwota długu Województwa prognozowana jest na rok 2014 – 1.852.067,4 tys. zł, a następnie ma systematycznie się obniżać aby w roku 2019 osiągnąć poziom zerowy. Zdaniem NIK prognoza zadłużenia Województwa Mazowieckiego w zakresie czasowym objętym Wieloletnią Prognozą Finansową do 2039 r. może być obarczona błędem systemowym, gdyż dokument ten podlega stałym aktualizacjom. W latach 2011-2014 (I połowa) dokonano ogółem 33 zmian WPF, przy tendencji wzrostu liczby zmian. W 2011 r. dokonano sześć zmian, tyle samo, co w pierwszej połowie 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2050-2057)

Ocena cząstkowa

Niekorzystny wpływ na sytuację finansową Województwa Mazowieckiego miały wzrastające od 2011 r. do połowy 2014 r. zobowiązania SPZOZ, z czego w 75% jednostek były to zobowiązania wymagalne, jak również utrzymujący się od września 2013 r. do połowy 2014 r. wysoki stan zobowiązań wymagalnych z tytułu wpłat na rzecz budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

4. Zarządzanie płynnością

Opis stanu faktycznego

W okresie lipiec 2013 r.- czerwiec 2014 r. dochodziło do sytuacji zagrożenia płynności Województwa Mazowieckiego a nawet do jej utraty. Podstawowy wskaźnik płynności finansowej (w układzie rzeczywistym²¹) w II połowie 2013 r. kształtował się na poziomie niewiele wyższym niż 1, co mogło być sygnałem dla jednostki o potencjalnym zagrożeniu płynności. Jednocześnie wskaźnik płynności natychmiastowej I stopnia²² na koniec miesiący grudzień 2013 r., styczeń i czerwiec 2014 r. kształtował się na poziomie niższym niż 1, co świadczy o utracie płynności finansowej na ten moment (na koniec pozostałych miesięcy kształtował się w przedziale 1,0 -1,12). Również wskaźnik płynności natychmiastowej II stopnia²³ na poziomie poniżej 1 sygnalizował zagrożenie utraty płynności. Rezultatem utraty płynności był brak możliwości bieżącego regulowania zobowiązań, przede wszystkim z tytułu płatności na rzecz budżetu z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK zarządzanie płynnością finansową budżetu Województwa w 2013 r. okazało się niewystarczająco skuteczne. Mimo podjętych działań mających na celu ograniczenie wydatków, w tym obowiązkowych wpłat do budżetu państwa, wykorzystania środków w kredycie bieżącym czy prób pozyskania nowych źródeł finansowania, problem powstałych z tytułu utraty płynności zobowiązań wymagalnych Województwa Mazowieckiego we wrześniu 2013 r. utrzymywał się do końca okresu objętego kontrolą.

Badanie płynności Województwa prowadzone przez Urząd na podstawie analiz harmonogramu dochodów własnych oraz wydatków realizowanych ze środków własnych w podziale na jednostki budżetowe miało charakter statyczny (planowane w danym okresie dochody do planowanych wydatków) i dynamiczny (faktyczne wpływy i wydatki). Biorąc pod uwagę, że plan dochodów województwa nie był na bieżąco urealniany, to analiza planowanych dochodów mogła nie wskazywać prawdziwej sytuacji Województwa w danym momencie, tym samym utrudniając przeciwdziałanie zagrożeniom. Ograniczenie planu

¹⁹ (Dz.U.UE.L.07.315.1).

²⁰ Z kwietnia 2014 r., s. 71.

²¹ Stosunek zrealizowanych dochodów i przychodów do poniesionych wydatków i rozchodów.

²² Stosunek zrealizowanych dochodów i przychodów do poniesionych wydatków, rozchodów i zaciągniętych zobowiązań wymagalnych.

²³ Stosunek zrealizowanych dochodów i przychodów do poniesionych wydatków, rozchodów i zaciągniętych zobowiązań wymagalnych i niewymagalnych.

dochodów i wydatków nastąpiło dopiero z końcem października i listopada 2013 r., podczas gdy faktyczna utrata płynności i niemożność realizacji zobowiązań wymagalnych nastąpiła już w połowie września 2013 r. Z kolei analiza dynamiczna płynności, dotycząca wartości już zrealizowanych dochodów i wydatków, w zasadzie przekazuje informacje o sytuacji utraty płynności w momencie jej powstania, ograniczając tym samym możliwości prewencyjne.

W okresie od września 2013 r. do czerwca 2014 r. na rachunku bieżącym budżetu Województwa (organu) na dzień poprzedzający obowiązek wpłaty na rzecz budżetu z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej niejednokrotnie znajdowały się środki wystarczające do dokonania wpłaty w całości lub przynajmniej w części większej niż wpłata, której faktycznie dokonał Urząd. Również na koniec dnia, w którym przypadał termin płatności raty, na rachunku pozostawały niewykorzystane środki. Jednocześnie w 2013 r. przedterminowo regulowano zobowiązania z tytułu spłaty kredytów długoterminowych. Wymagalne w październiku i grudniu 2013 r. raty i odsetki na sumę 21.841,5 tys. zł²⁴ zapłacono w dniach 13 i 18 września 2013 r., podczas gdy w tym samym miesiącu nie dokonano części wpłaty wymagalnego 15 września zobowiązania na rzecz budżetu państwa na kwotę 54.984,8 tys. zł (wpłata dokonana z tego tytułu w dniu 16 września wyniosła 127 tys. zł). W okresie od marca 2013 r. nie w pełni wykorzystywana była również możliwość finansowania zobowiązań wymagalnych ze środków kredytu w rachunku bieżącym.

Z-ca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych wyjaśniła, że przedterminowej spłaty kredytów we wrześniu 2013 r. dokonano w związku z trudną sytuacją finansową województwa i potencjalnym brakiem środków na ten cel w późniejszym okresie. Odnosnie zobowiązań wymagalnych przyjęto stanowisko, że środki własne powinny być w pierwszej kolejności kierowane na regulowanie bieżących zadań własnych a dalsze zadłużanie Województwa w kredycie bieżącym groziłoby brakiem możliwości finansowania obligatoryjnych zadań własnych, takich jak utrzymanie dróg wojewódzkich, rekompensaty w transporcie szynowym.

(dowód: akta kontroli str. 1811-1858, 2058-2059, 2693-3090, 3261-3351, 3344-3352, 3507-3551, 3582-3654)

Ocena cząstkowa

Zdaniem NIK w niewystarczającym stopniu ograniczano wydatki by móc przeznaczyć wolne środki na wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, sięgano najpierw do innych źródeł finansowania (kredyt w rachunku bieżącym, pożyczka ze Skarbu Państwa). Jednocześnie wszystkie pozostałe wydatki realizowano zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami, w związku z czym 100% zobowiązań wymagalnych Województwa stanowią niedokonane wpłaty na rzecz budżetu państwa.

5. Rzetelność sporządzania wybranych kwartalnych sprawozdań budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Kontrola zgodności sprawozdań Rb-N, Rb-Z i Rb-NDS oraz zgodność tych sprawozdań z zapisami w księgach rachunkowych wg stanu na koniec roku 2011, 2012, 2013 i na koniec I półrocza 2014 r. polegała na sprawdzeniu zapisów w księgach rachunkowych przypisanych zarówno organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, jak i Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Mazowieckiego. W przypadku ksiąg prowadzonych przez organ dokonywano porównania odpowiednich danych z danymi wykazanymi w sprawozdaniach zbiorczych, składanych przez Województwo Mazowieckie do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. Dane zawarte w księgach prowadzonych przez Urząd Marszałkowski porównano z danymi wykazanymi w sprawozdaniach tej jednostki budżetowej, przekazywanymi Zarządowi Województwa Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 3677-3743)

²⁴ 1. Rata 2.903,2 tys. zł i odsetki 2.259,4 tys. zł kredytu z EBI z dnia 16 kwietnia 2008 r. wymagalne 15 grudnia 2013 r.,

2. Odsetki 2.623,4 tys. zł od kredytu z EBI z dnia 22/23 grudnia 2009 r. wymagalne 15 grudnia 2013 r.,

3. Rata 13.217,3 tys. zł od kredytu CEB z 13 grudnia 2007 r. i odsetki na kwoty 662,7 tys. zł i 175,4 tys. zł wymagalne 31 października i 20 grudnia 2013 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W sprawozdaniu Urzędu Marszałkowskiego Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r., podpisanym przez Skarbnika Województwa Mazowieckiego oraz zastępcę dyrektora Departamentu Organizacji ds. Organizacyjno-Prawnych, działającą z upoważnienia Marszałka Województwa i przekazanym Zarządowi Województwa Mazowieckiego, nie wykazano w pozycji B4 (kwota odzyskanych wierzytelności oraz wybranych aktywów finansowych) kwoty odsetek od poręczeń, w wysokości 71.360,60 zł.

Zgodnie z instrukcją sporządzania sprawozdania Rb-N w wierszu B4 „kwota odzyskanych wierzytelności w okresie sprawozdawczym od dłużników z tytułu poręczeń i gwarancji (dochody) oznacza sumę faktycznie odzyskanych przez jednostkę sektora finansów publicznych kwot: należności głównej (kwot wcześniej dokonanych spłat przez jednostkę sektora finansów publicznych za dłużników z tytułu realizacji zawartych umów poręczenia lub gwarancji) oraz należności ubocznych, w szczególności naliczonych odsetek za zwłokę w spłacie należności głównej”²⁵.

Wykazane narastająco obroty na koncie 221-R-05 – Dochody różne 75704 & 8020 poręczenia – po stronie Ma, wyniosły 5.141.854,98 zł, taką też kwotę wykazano w pozycji B4 sprawozdania Rb-N. W tej pozycji należało także uwzględnić dochody z tytułu odsetek od poręczeń w kwocie 71.360,60 zł, wykazane na koncie 221-O-24, odsetki 75704&0920 odsetki od poręczeń, obroty narastająco po stronie Ma.

Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że kwoty 71.360,60 zł nie ujęto w sprawozdaniu Rb-N przez pomyłkę.

Niewykazanie tej kwoty przez Urząd Marszałkowski w jednostkowym sprawozdaniu Rb-N skutkowało jej nieuwzględnieniem również z sprawozdaniu zbiorczym Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r., przekazanym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Ujęcie w sprawozdaniu Rb-N kwoty niższej od kwoty wynikającej z zapisów w księgach rachunkowych stanowi przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Sprawozdanie Urzędu Marszałkowskiego Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. z dnia 28 marca 2012 r., zostało podpisane przez panią Tamarę Borkowską, zastępcę dyrektora Departamentu Organizacji ds. Organizacyjno-Prawnych, działającą z upoważnienia Marszałka Województwa, pana Adama Struzika. Sprawozdanie Zarządu Województwa Mazowieckiego Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. z dnia 19 kwietnia 2012 r. zostało podpisane przez Marszałka Województwa, pana Adama Struzika.

(dowód: akta kontroli str. 3695-3741)

Ocena częściowa

Województwo Mazowieckie sporządzało w okresie objętym kontrolą kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-N, Rb-Z i Rb-NDS w sposób rzetelny, zgodnie z danymi zawartymi w księgach rachunkowych. Wyjątek stanowiło sprawozdanie Rb-N za rok 2011, w którym w kategorii „kwota odzyskanych wierzytelności w okresie sprawozdawczym od dłużników z tytułu poręczeń lub gwarancji (dochody)” nie wykazano odsetek z tytułu poręczeń w wysokości 71.360,60 zł.

NIK oceniła pozytywnie wiarygodność rocznych i kwartalnych sprawozdań Rb-N, Rb-Z i Rb-NDS oraz zgodność ich sporządzenia z zasadami rachunkowości.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, §15 – załącznik nr 9 – Instrukcja sporządzania sprawozdań, ust. 2 – rozdział 2, Sprawozdanie Rb-N kwartalne o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, pkt 4 (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

IV. Uwagi i wnioski

Analiza porównawcza danych statystycznych²⁶ oraz wnioski z przeprowadzonej kontroli wskazują, że na trudną sytuację finansową Województwa Mazowieckiego złożyło się kilka przyczyn. Najważniejsze z nich to:

- dosyć gwałtowne, w stosunku do innych województw, pogorszenie potencjału dochodowego; Województwo Mazowieckie miało niewiele czasu na przystosowanie się do sytuacji będącej następstwem globalnego kryzysu, co doprowadziło w 2010 r. do wzrostu zobowiązań do poziomu zbliżonego do dopuszczalnego limitu,
- trwała utrata dużej części potencjału dochodowego – od 2009 r. województwo otrzymuje niskie, w stosunku do innych województw, dochody netto (czyli dochody po odliczeniu obowiązkowej wpłaty do budżetu państwa przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej); łącznie w latach 2009-2013 Województwo Mazowieckie znalazło się na przedostatniej, piętnastej pozycji pod względem średnich dochodów netto w przeliczeniu na 1 mieszkańca, podczas gdy jeszcze w 2008 r. zajmowało znacznie wyższe, czwarte miejsce,
- niezredukowanie wydatków województwa do takiego poziomu, który zapewniałby bezpieczeństwo finansowe; wyniki kontroli potwierdzają wnioski z analizy statystycznej, że możliwe było osiągnięcie większych oszczędności, należy jednak podkreślić, że ich wprowadzenie wpłynęłoby na pogorszenie dostępności i jakości świadczonych usług publicznych i pogorszenie jakości życia mieszkańców województwa.

Zarząd Województwa Mazowieckiego miał wpływ jedynie na redukcję wydatków, natomiast w niewielkim stopniu mógł przeciwdziałać zjawiskom w zakresie dochodów. Zdaniem NIK widząc nieuchronność kryzysu, który rozpoczął się w 2007 r., a do Polski dotarł w 2009 r., Zarząd Województwa powinien wprowadzić kilka lat wcześniej przygotowany w 2013 r. program naprawczy. Ponadto z analizy danych wynika, że piętnastego, pod względem dochodów netto, województwa nie stać było na świadczenie usług publicznych na tak wysokim poziomie, że dochody na 2013 r. należało zaplanować znacznie ostrożniej, że w obliczu zmniejszenia się wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w kwietniu 2013 r. należało wstrzymać realizację zadań o charakterze nieobligatoryjnym.

Porównanie danych finansowych z poszczególnych województw wskazuje, że w 2013 r. dochody Województwa Mazowieckiego były o 15% mniejsze niż w 2008 r., zaś dochody pozostałych piętnastu województw wzrosły – najbardziej dochody Województwa Warmińsko-Mazurskiego (o 75%), najmniej – dochody Województwa Pomorskiego (o 13%). Mimo uzyskiwania najwyższych dochodów podatkowych po raz ostatni Województwo Mazowieckie znalazło się na pierwszym miejscu, pod względem dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w 2008 r. W latach 2010-2012 było na 2-3 miejscu, w 2009 r. – na szóstym, a w 2013 r. – na dziesiątym. Pokazuje to z jednej strony zmniejszający się udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem, a z drugiej strony rosnący udział transferów z budżetu państwa (niezależnych od decyzji województwa) oraz środków zagranicznych (częściowo zależnych od decyzji województwa). Nawet gdyby w systemie dochodów jst nie było obowiązkowych wpłat do budżetu państwa, a część regionalna byłaby finansowana w inny sposób, to od 2009 r. województwo mazowieckie nie uzyskiwałoby największych dochodów, a w 2013 r. znalazłoby się zaledwie na 10 miejscu. Świadczy to o silnej dyskryminacji Województwa Mazowieckiego w algorytmach podziału środków transferowanych z budżetu państwa (dotacji i subwencji) oraz w algorytmach podziału środków zagranicznych.

Jeszcze mniej korzystnie wygląda sytuacja dochodowa Województwa Mazowieckiego w stosunku do innych województw, gdy porównamy nie jego dochody ogółem, ale dochody netto, czyli dochody po odliczeniu obowiązkowych wpłat do budżetu państwa. Nawet w 2008 r., który należy uznać za korzystny dla jednostek sektora finansów publicznych,

²⁶ Dane zaczerpnięte zostały ze sprawozdań budżetowych województw (Rb-27S, Rb-28S, Rb-Z) publikowanych na stronie internetowej Ministra Finansów oraz danych GUS o liczbie ludności wg województw na dzień 30 czerwca.

Województwo Mazowieckie znalazło się dopiero na 4 miejscu w rankingu województw pod względem dochodów netto w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W latach 2009-2010 i 2013 r. zajmowało miejsce 15 (przedostatnie), w 2011 r. – miejsce 14, a w 2012 r. – 12. Stosunkowo wysokie dochody podatkowe Województwa Mazowieckiego, wysoki PKB i lepsza sytuacja społeczno-gospodarcza w regionie mazowieckim nie przekładały się na większy potencjał dochodowy, a nawet stanowiły czynniki obniżające dochody tego województwa.

Województwo Mazowieckie ma odmienną od innych województw strukturę dochodów netto. W 2013 r. dochody podatkowe netto, pomimo malejących wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), stanowiły ponad połowę dochodów netto tego województwa. Średni udział dochodów podatkowych netto w dochodach netto wszystkich 16 województw wynosił w tym czasie 29,3%. Tak wysoki udział dochodów podatkowych w dochodach netto Województwa Mazowieckiego wynikał przede wszystkim z tego, że jego inne dochody były dużo niższe niż w innych województwach. W efekcie dochody netto Województwa Mazowieckiego, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wyniosły w 2013 r. zaledwie 315,2 zł wobec 404,0 zł średnich dochodów netto wszystkich 16 województw, były więc o 22% mniejsze od tej średniej.

Niższe od średniej dla 16 województw dochody netto, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, są udziałem wszystkich dużych województw. Wśród czterech województw o liczbie mieszkańców przekraczającej trzy miliony osób Województwo Mazowieckie wyróżnia się tym, że ma zarówno najwyższe PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca, jak i najniższe dochody netto. Powodem takiej sytuacji nie są niskie wpływy podatkowe ani obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa. W 2013 r. Województwo Mazowieckie zachowało przewagę pod względem dochodów podatkowych netto w przeliczeniu na 1 mieszkańca zarówno nad średnią dla wszystkich 16 województw, jak i nad innymi dużymi województwami.

W 2013 r. dochody podatkowe netto 16 województw były niższe o 8% w porównaniu z tymi dochodami z 2008 r. Dochody podatkowe netto Województwa Mazowieckiego zmniejszyły się znacznie bardziej, o 23% i podlegały w całym tym okresie dużym zmianom. Tym niemniej, co należy zaznaczyć, dochody te w 2013 r. wciąż były, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, o 66,1% wyższe od średniej w 16 województwach. Nawet po wykonaniu pełnej wpłaty do budżetu państwa dochody netto Województwa Mazowieckiego byłyby istotnie wyższe od tej średniej. Od rozpoczęcia kryzysu finansowego w 2009 r. tylko raz – w 2010 r. – dochody podatkowe Województwa Mazowieckiego zbliżyły się do średniej dla 16 województw, były bowiem od niej wyższe zaledwie o 5%. W pozostałych latach dochody te wyraźnie przeważały nad średnią.

Z danych tych można wyciągnąć trzy wnioski. Po pierwsze to nie obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa czynią Województwo Mazowieckie województwem o niskich dochodach, tylko system dochodów województw rozważany jako całość. Wskazywanie na obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa jako podstawową przyczynę trudności finansowych Województwa Mazowieckiego jest nadmiernym uproszczeniem. We wszystkich latach objętych analizą dochody podatkowe netto Województwa Mazowieckiego utrzymywały się powyżej średniej i zazwyczaj były od niej istotnie wyższe. Przyczyn niedostatecznych dochodów Województwa Mazowieckiego należy zatem szukać poza wpływami podatkowymi, pomniejszonymi o wpłatę do budżetu państwa.

Po drugie duże wahania w dochodach podatkowych netto Województwa Mazowieckiego (1.150 mln zł w 2008 r., 550 mln zł w 2010 r.) wskazują na błędną konstrukcję tego mechanizmu finansowego, na który składają się dwa elementy – wpływy podatkowe w roku bieżącym oraz wpłata do budżetu państwa ustalona na podstawie wpływów podatkowych sprzed dwóch lat. W sytuacji istotnego zmniejszenia się dochodów podatkowych, która następuje po okresie dobrej koniunktury, województwo jest „sankcjonowane” podwójnie – nie tylko otrzymuje dużo niższe dochody podatkowe, ale musi dokonywać wysokich wpłat do budżetu państwa, które są obliczane w oparciu o wysokie wpływy podatkowe sprzed dwóch lat. Taki mechanizm równoważenia dochodów wzmacnia ich zmienność, a ponadto województwo z bieżących dochodów dokonuje wpłat, które nie są z tymi dochodami związane. Zdaniem NIK tę niespójność systemu można wyeliminować np. poprzez ustalenie

współczynników podziału dochodów podatkowych pomiędzy województwa na podstawie faktycznych wpływów, a nie wpływów sprzed dwóch lat.

Po trzecie oparcie dochodów podatkowych na wpływach z bardzo niestabilnego podatku, jakim jest CIT, wystawia województwa na ryzyko dużych wahań dochodów oraz na ryzyko popełnienia istotnego błędu w ich prognozowaniu, co w przypadku jednostek zarządzających rozwojem swojego regionu i realizujących kluczowe, wieloletnie projekty o zasięgu regionalnym może prowadzić do niezrealizowania ich celów strategicznych, a jednocześnie celów strategicznych państwa.

W 2013 r. wpływy z CIT stanowiły 83% dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego oraz 79% dochodów podatkowych wszystkich 16 województw. Wpływy z CIT były też najistotniejszym źródłem dochodów Województwa Mazowieckiego (53% dochodów ogółem). Mimo uzyskania w 2013 r. wpływów z CIT niższych o około 200 mln zł w porównaniu z 2012 r., do budżetu Województwa Mazowieckiego wpłynęły z tego tytułu dochody ponad dwukrotnie większe (o 105%) od średniej dla 16 województw. Wpływy Województwa Mazowieckiego z CIT, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wyniosły 215,8 zł, a średnie wpływy 16 województw z CIT – 105,5 zł. Dzięki temu Województwo Mazowieckie pozostało liderem pod względem dochodów z CIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca, drugie było Województwo Dolnośląskie (173,5 zł), trzecie – Województwo Pomorskie (113,8 zł), a czwarte – Województwo Wielkopolskie – 105,8 zł. Najmniejsze dochody z CIT wpłynęły do budżetu Województwa Świętokrzyskiego (48,8 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca), Województwa Warmińsko-Mazurskiego (50,7 zł) i Województwa Podlaskiego (55,0 zł). Wpływy z PIT mają znacznie mniejszy udział w dochodach podatkowych, mimo że są znacznie bardziej stabilnym i przewidywalnym podatkiem niż CIT. W 2013 r. dochody z PIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 42,9 zł w Województwie Mazowieckim i 27,4 zł średnio w 16 województwach. Drugim województwem po Województwie Mazowieckim było Województwo Śląskie (31,1 zł) a ostatnim – Województwo Podkarpackie (18,0 zł). Przewaga Województwa Mazowieckiego pod względem dochodów z PIT nie była zatem tak wysoka, jak w przypadku CIT.

Zdaniem NIK system dochodów podatkowych korygowanych o obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa nie jest główną przyczyną złej sytuacji finansowej Województwa Mazowieckiego. Na niskie możliwości finansowe Województwa wpływ ma znacząco niższa od średniej subwencja ogólna, co niemal w całości zniwelowało przewagę Województwa Mazowieckiego nad innymi województwami, uzyskaną ze względu na wysokie dochody podatkowe netto. Gdyby w 2013 r. Województwo Mazowieckie wpłaciło do budżetu państwa pełną kwotę należności, to uzyskane dochody podatkowe netto nie zrekomensowałyby niskiej, w stosunku do średniej, subwencji ogólnej. Oznacza to, że Województwo Mazowieckie więcej traci w wyniku obecnego podziału subwencji niż zyskuje w wyniku wyższych dochodów podatkowych netto. Dane te wskazują na bardzo dużą siłę mechanizmu subwencyjnego.

W 2013 r. subwencja ogólna stanowiła 17% łącznych dochodów netto wszystkich 16 województw oraz zaledwie 8% dochodów netto Województwa Mazowieckiego. Dwa lata wcześniej, w 2011 r., nastąpiło znaczące obniżenie kwoty subwencji dla województw względem 2010 r., chociaż skala redukcji była nierównomierna. Dochody Województwa Mazowieckiego z tego tytułu zmniejszyły się o ponad połowę, podczas gdy średnie dochody 16 województw – o 15%. W efekcie relacja wpływów Województwa Mazowieckiego z tytułu subwencji do średniej dla 16 województw, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, zmniejszyła się z 61% w 2010 r. do 35% w 2011 r. W 2013 r. relacja ta również nie była wysoka, gdyż wynosiła 39%. Oprócz Województwa Mazowieckiego równie niską subwencję, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, otrzymuje Województwo Wielkopolskie. Zdaniem NIK mechanizmy wyrównywania finansowego stosowane w województwach są zarówno bardzo silne, jak i wyjątkowo niekorzystne dla Województwa Mazowieckiego.

W przypadku województw subwencja ogólna składa się z czterech części, przy czym trzy z nich są bardzo istotne. W 2013 r. województwa uzyskały największe wpływy z tytułu części wyrównawczej (28,4 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca), a nieco mniejsze – z tytułu części oświatowej (20,2 zł) i regionalnej (19,1 zł). Jako dochody uzupełniające, bez dużego znaczenia, potraktować należy środki na inwestycje na drogach publicznych wojewódzkich

(0,8 zł). Województwo Mazowieckie nie otrzymuje części wyrównawczej, mającej na celu wyrównanie dochodów podatkowych, zaś jego wpływy z tytułu części regionalnej – mającej przede wszystkim łagodzić różnice w potrzebach wydatkowych – wyniosły w 2013 r. zaledwie 6,2 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca. A zatem w przypadku mechanizmów subwencyjnych Województwo Mazowieckie podlega podwójnej dyskryminacji – z jednej strony ma zbyt wysokie dochody podatkowe, by otrzymywać część wyrównawczą, a z drugiej strony składniki równoważenia wydatków zostały tak dobrane, że województwo to pobiera stosunkowo niskie dochody z części regionalnej. Jedynie wielkość dochodów Województwa Mazowieckiego z tytułu części oświatowej w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest zbliżona do średniej. Ponadto Województwo Mazowieckie nie otrzymuje środków subwencyjnych na inwestycje na drogach publicznych wojewódzkich.

Oprócz niskich wpływów z tytułu subwencji ogólnej Województwo Mazowieckie otrzymuje również relatywnie mniejsze od innych województw środki z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa. Mimo że, jest to stałe zjawisko, to różna jest jego skala: w 2011 r. Województwo Mazowieckie otrzymało o 22% niższą dotację z budżetu państwa, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w 2012 r. – dotację niższą o 7%, a w 2013 r. – niższą o 24%. Oznacza to, że oprócz subwencji ogólnej również drugie źródło transferów – dotacje celowe – oparte jest na algorytmach niekorzystnych dla Województwa Mazowieckiego.

Kolejnym ważnym źródłem dochodów województw są środki zagraniczne, zwłaszcza dochody z tytułu współfinansowania zadań określonych w regionalnych programach operacyjnych. Z zestawienia alokacji środków na RPO 2007-2013 pomiędzy województwa wynika, że podział ten nie był korzystny dla Województwa Mazowieckiego. Na realizację regionalnego programu realizowanego przez to województwo przyznano najmniej środków, tj. 354,1 euro, podczas gdy średnia wyniosła 430,0 euro w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Alokacja dla Województwa Mazowieckiego była zatem o 20% niższa od średniej alokacji dla wszystkich 16 województw.

Nie tylko poziom alokacji środków unijnych na realizację RPO w Województwie Mazowieckim był stosunkowo niski w relacji do liczby mieszkańców, ale także tempo realizacji tego programu należało do najniższych. W dniu 2 czerwca 2014 r. poziom wykorzystania alokacji na lata 2007 - 2013 (wg wniosków o płatność) wynosił 68,1%. Pod względem tempa realizacji RPO województwo mazowieckie znalazło się dopiero na 14 pozycji, wyprzedzając jedynie województwo kujawsko-pomorskie i województwo podlaskie.

W latach 2010-2011 dochody zagraniczne Województwa Mazowieckiego, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, przekraczały 60% średniej wyliczonej dla 16 województw, w 2012 r. zmniejszyły się do 56%, a w 2013 r. spadły do zaledwie 37%. Porównanie z innymi dużymi województwami też wskazuje na niskie dochody zagraniczne Województwa Mazowieckiego. Jest prawdopodobne, że Województwo Mazowieckie otrzymuje mniejsze od innych województw środki z tytułu realizacji innych programów operacyjnych, zarządzanych przez jednostki sektora rządowego lub że samorząd Województwa Mazowieckiego finansuje ze środków RPO znacznie mniej projektów własnych niż samorządy innych województw. W pierwszym przypadku niższy potencjał dochodowy oraz inwestycyjny Województwa Mazowieckiego wynikałoby z decyzji jednostek należących do sektora rządowego, podczas gdy w drugim przypadku taki podział środków wynikałoby z decyzji województwa.

O ile dochody są w dużym stopniu zdeterminowane przez regulacje władz centralnych (ustawa o dochodach jst, podział środków z Unii Europejskiej), to w przypadku wydatków wpływ województwa jest znacznie większy, zwłaszcza w nieco dłuższym okresie niż roczny. Województwo Mazowieckie, mimo że spadło na przedostatnie miejsce w rankingu dochodów netto województw, nie podjęło odpowiednich działań dostosowawczych po stronie wydatków, gdyż wiązałoby się to z koniecznością zaprzestania lub przynajmniej znaczącego ograniczenia finansowania niektórych ważnych obszarów życia społecznego, finansowanych ze środków tego województwa.

W 2013 r. Województwo Mazowieckie przyjęło program postępowania ostrożnościowego. W tym właśnie roku relacja zobowiązań, zaliczanych do długu publicznego, do dochodów ogółem Województwa Mazowieckiego wyniosła 73,3%. Zdaniem NIK taki program powinien

zostać wprowadzony znacznie wcześniej, już w 2008 r., a najpóźniej w 2009 r., gdy należało się spodziewać zahamowania wpływów z CIT, co faktycznie nastąpiło w 2010 r.

Mimo że Województwo Mazowieckie otrzymywało stosunkowo małe wsparcie finansowe z Unii Europejskiej, to jednocześnie w całym okresie 2008-2013 wykonywało znacznie wyższe wydatki bieżące jednostek budżetowych, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, od innych dużych województw – Małopolskiego, Śląskiego i Wielkopolskiego. W 2013 r. wydatki na utrzymanie jednostek budżetowych w tych trzech województwach były zbliżone – w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły około 100 zł, natomiast w Województwie Mazowieckim wydatki te kształtowały się poziomem 113 zł (należy pamiętać, że województwo to liczy najwięcej mieszkańców w Polsce, więc kwotę wydatków dzieli się przez większą liczbę). W 2013 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych Województwa Mazowieckiego stanowiły 35% wydatków ogółem, pomniejszonych o kwotę obowiązkowej wpłaty do budżetu państwa.

W województwach samorządowych najistotniejszą część wydatków bieżących jednostek budżetowych (ponad połowę) stanowią wydatki osobowe – na wynagrodzenia i pochodne. W Województwie Mazowieckim wydatki te, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, są wyższe w porównaniu z innymi dużymi, przekraczającymi 3 mln mieszkańców, województwami. W 2013 r. wyniosły one 60,0 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, podczas gdy w Województwie Małopolskim – 54,0 zł, w Województwie Śląskim – 53,4 zł, a w Województwie Wielkopolskim 51,8 zł. W latach wcześniejszych przewaga Województwa Mazowieckiego nad innymi województwami pod względem wydatków na wynagrodzenia i pochodne była znacznie wyższa, jednak na skutek restrykcyjnej polityki płacowej spowodowanej trudną sytuacją finansową województwa przewaga ta znacznie zmalała, choć nie udało jej się całkowicie zniwelować.

Na tle innych województw Województwo Mazowieckie przeznaczało w 2013 r. stosunkowo duże kwoty także na zakup materiałów i wyposażenia. Średnia dla 16 województw wyniosła 5,1 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wydatki Województwa Mazowieckiego – 6,2 zł, Województwa Małopolskiego – 2,9 zł, Województwa Śląskiego – 2,4 zł, a Województwa Wielkopolskiego – 3,8 zł. Wyższe też były opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe. W 2013 r. Województwo Mazowieckie ponosiło najwyższe wydatki z tego tytułu wśród 16 województw (5,0 zł, przy średniej 2,8 zł).

W 2013 r. Województwo Mazowieckie dokonało wyższych od średniej dla 16 województw wydatków na pokrycie ujemnego wyniku finansowego jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. W przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły one 2,6 zł, podczas gdy średnia wyniosła 2,0 zł. Województwo Mazowieckie znalazło się pod tym względem na piątym miejscu w rankingu województw. Ponadto województwo ponosiło wydatki z tytułu pokrycia przejętych zobowiązań po likwidowanych i przekształcanych jednostkach zaliczanych do sektora finansów publicznych. W 2012 r. województwo to przejęło wysokie zobowiązania po zlikwidowanym Szpitalu Bródnowskim. Z tego powodu w 2013 r. Województwo Mazowieckie było jednym z trzech województw, w których wydatki z tytułu pokrycia przejętych zobowiązań po likwidowanych i przekształcanych jednostkach były wyższe od 1 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w budżecie Województwa Mazowieckiego wyniosły 3,0 zł, podczas gdy w budżetach jedenastu województw – 0,0 zł).

Dużą część wydatków budżetu Województwa Mazowieckiego stanowiły dotacje na zadania bieżące. Analiza struktury wydatków – z pominięciem obowiązkowych wpłat do budżetu państwa – wskazuje, że spośród 16 województw Województwo Mazowieckie ma najwyższy udział dotacji na zadania bieżące w wydatkach ogółem (33,0%), a zatem wydatki te ustępowały jedynie wydatkom bieżącym jednostek budżetowych (35,3% wydatków ogółem). Dla porównania udział dotacji na zadania bieżące w wydatkach Województwa Małopolskiego wyniósł 28,5%, Śląskiego – 25,9%, a Wielkopolskiego – 27,2%.

Pod względem kwot dotacje na zadania bieżące, udzielone przez Województwo Mazowieckie w 2013 r., były zbliżone do średniej dla 16 województw. W 2013 r. średnia ta wyniosła 104,0 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, Województwo Mazowieckie przekazało 106,0 zł, Województwo Małopolskie – 93,9 zł, Województwo Śląskie – 96,0 zł, a Województwo Wielkopolskie – 108,8 zł. W rankingu województw Województwo

Mazowieckie znajdowało się na 9 miejscu pod względem dotacji udzielonych na realizację zadań bieżących w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Znaczącą kwotę tych dotacji stanowiły środki na wspieranie kolejowych przewozów pasażerskich (48,7 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, przy średniej dla Polski 19,6 zł).

Oprócz wydatków bieżących jednostek budżetowych i dotacji na zadania bieżące trzecią istotną grupą wydatków Województwa Mazowieckiego są wydatki majątkowe. Wydatki zaliczane do tych trzech grup stanowią 95,5% wydatków ogółem (bez obowiązkowych wpłat do budżetu państwa). Pozostałe wydatki są mało istotne (świadczenia na rzecz osób fizycznych) lub województwo nie ma dużego wpływu na ich wielkość (wydatki na obsługę długu). Jeżeli wydatki bieżące jednostek budżetowych były stosunkowo wysokie na tle innych dużych województw, a dotacje na zadania bieżące były zbliżone do średniej krajowej, to równoważenie niskich dochodów mogło nastąpić jedynie poprzez ograniczenie wydatków majątkowych. W 2013 r. średnie wydatki majątkowe 16 województw, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wyniosły 170,4 zł, wydatki Województwa Mazowieckiego 86,7 zł, Małopolskiego – 128,5 zł, Śląskiego – 169,4 zł, a Wielkopolskiego – 185,0 zł. W latach 2009-2013 łączne wydatki majątkowe 16 województw wyniosły 913,3 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wydatki majątkowe Województwa Mazowieckiego – 579,6 zł, Województwa Małopolskiego – 908,8 zł, Województwa Śląskiego – 734,8 zł, a Województwa Wielkopolskiego – 984,3 zł.

Znaczące ograniczenie wydatków majątkowych było niewystarczające, aby zapewnić Województwu Mazowieckiemu stabilność finansową. Głębsze cięcia wydatków powinny nastąpić również w odniesieniu do wydatków bieżących. Ponadto ograniczenie wydatków inwestycyjnych było selektywne. W badanym okresie nie zdecydowano się na wstrzymanie realizacji nowych zadań inwestycyjnych, z których część realizowano wyłącznie przy użyciu środków krajowych, bez współfinansowania środkami europejskimi. Nawet w trudnym, pod względem finansowym, 2013 r. wydatki majątkowe Województwa Mazowieckiego na projekty realizowane bez wsparcia dochodami zagranicznymi wyniosły 50,5 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, podczas gdy średnia dla 16 województw wynosiła 54,3 zł, a np. wydatki Województwa Małopolskiego – 44,3 zł.

Różnica pomiędzy niskimi wydatkami majątkowymi Województwa Mazowieckiego a wydatkami majątkowymi innych województw wynika z finansowania zadań realizowanych przy wsparciu środkami europejskimi. W 2013 r. wydatki majątkowe finansowane za pomocą środków zagranicznych w Województwie Mazowieckim wyniosły zaledwie 19,4 zł, podczas gdy w Województwie Małopolskim – 47,4 zł, w Województwie Śląskim – 66,5 zł, a w Województwie Wielkopolskim – 51,4 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W sumie w latach 2008-2013 wydatki majątkowe finansowane za pomocą środków zagranicznych w Województwie Mazowieckim wyniosły 164,8 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w Województwie Małopolskim – 428,1 zł, w Województwie Śląskim – 235,8 zł, a w Województwie Wielkopolskim 493,7 zł.

Analiza wydatków według wybranych, największych rozdziałów klasyfikacji budżetowej wykazała, że w 2013 r. około 85% wydatków Województwa Mazowieckiego i około 81% wydatków wszystkich 16 województw zostało poniesionych w 23 rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

Aż 22,4% wydatków Województwa Mazowieckiego stanowiła wpłata do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej. Wydatki na kolejowe przewozy pasażerskie stanowiły 12,5% wydatków ogółem. Na ten cel przeznaczono 51,4 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, czyli nieco mniej niż wyniosła średnia dla 16 województw. W innych województwach wydatki na kolejowe przewozy pasażerskie były zróżnicowane, od 29,4 zł w Województwie Małopolskim do 124,2 zł Województwie Wielkopolskim. Wydatki Województwa Mazowieckiego na kolejowe przewozy pasażerskie należy uznać na tle innych województw za średnie.

Wydatki na drogi wojewódzkie stanowiły 11,2% wydatków ogółem Województwa Mazowieckiego w 2013 r. Wydatki te były znacznie mniejsze (46,1 zł) niż średnio w 16 województwach (93,2 zł), co wiąże się z realizacją niższych wydatków inwestycyjnych, zwłaszcza w zakresie zadań dofinansowanych za pomocą środków europejskich. Pod

względem wydatków na drogi krajowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca Województwo Mazowieckie nie było jednak outsiderem – o ile Województwo Małopolskie i Województwo Wielkopolskie wykonały istotnie wyższe wydatki (73,8 zł i 65,6 zł), to Województwo Śląskie przeznaczyło na ten cel 47,0 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, Województwo Pomorskie – 23,0 zł, a Województwo Kujawsko-Pomorskie – 31,3 zł.

Wydatki Województwa Mazowieckiego ponoszone w rozdziale *Urzędy marszałkowskie* były w 2013 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca najniższe w Polsce. Wydatki te wyniosły 19,2 zł – w Województwie Mazowieckim, 23,1 zł – w Województwie Małopolskim, 20,7 zł – w Województwie Śląskim i 35,9 zł – w Województwie Wielkopolskim. Ze względu na to, że liczba mieszkańców w Województwie Mazowieckim jest jednak wyraźnie wyższa niż w Województwie Śląskim oraz w Województwie Małopolskim i że powinny występować oszczędności związane z korzyściami skali związanymi z większą liczbą mieszkańców, to obciążenie wydatkami na utrzymanie urzędów było w dużych województwach stosunkowo podobne, z wyłączeniem Województwa Wielkopolskiego, w którym było istotnie wyższe.

Województwo Mazowieckie ponosiło wyraźnie wyższe od innych województw wydatki na realizację zadań w rozdziale *Rozwój przedsiębiorczości*. Wydatki tego województwa w 2013 r. wyniosły 16,4 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, średnia dla 16 województw – 8,9 zł, wydatki Województwa Małopolskiego – 5,3 zł, Województwa Śląskiego – 5,8 zł, a Województwa Wielkopolskiego – 0,0 zł. Wydatki na rozwój przedsiębiorczości stanowiły 4,0% wydatków ogółem Województwa Mazowieckiego.

Wydatki w rozdziale *Szpitały ogólne* stanowiły 3,6% wydatków ogółem Województwa Mazowieckiego. Przeznaczyło ono na ten cel 15,0 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, czyli o 1,2 zł więcej od średniej dla 16 województw. Analogiczne wydatki Województwa Małopolskiego wyniosły 12,3 zł, Śląskiego – 15,4 zł, a Wielkopolskiego – 6,5 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Wydatki na krajowe pasażerskie przewozy autobusowe stanowiły 3,4% wydatków ogółem Województwa Mazowieckiego i były związane z refundowaniem przewoźnikom kosztów wprowadzenia ustawowych ulg. Na realizację tego zadania województwo otrzymuje dotację celową z budżetu państwa. Wydatki na to zadanie były zbliżone do średniej oraz do wydatków ponoszonych przez inne duże województwa.

Wydatki w rozdziale *Pozostała działalność* w dziale *Administracja publiczna* stanowiły 3,1% wydatków ogółem województwa. Wydatki te znacznie przewyższały odpowiednie wydatki poniesione przez pozostałe piętnaście województw. W Województwie Mazowieckim wyniosły one aż 12,8 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, średnio w 16 województwach – 3,5 zł, w województwie małopolskim – 0,6 zł, w województwie śląskim – 4,6 zł, a w województwie wielkopolskim – 0,7 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Wydatki poniesione w rozdziale *Melioracje wodne* stanowiły 2,8% wydatków ogółem Województwa Mazowieckiego. W przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły one 11,5 zł i były prawie o połowę mniejsze od średniej dla 16 województw oraz od wydatków Województwa Wielkopolskiego, za to większe od wydatków Województwa Małopolskiego (9,5 zł) i Śląskiego (4,3 zł).

Wydatki poniesione w rozdziale *Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek* stanowiły 2,8% wydatków ogółem Województwa Mazowieckiego. W przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły one 11,7 zł wobec 6,3 zł średniej dla 16 województw. Wyższe były tylko wydatki Województwa Opolskiego (12,8 zł), podczas gdy wydatki Województwa Małopolskiego wyniosły 2,0 zł, a Województwa Śląskiego i Województwa Wielkopolskiego – po 3,5 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Również wydatki poniesione w rozdziale *Muzea* stanowiły 2,8% wydatków ogółem Województwa Mazowieckiego. W przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły one 11,4 zł, co stanowiło drugi wynik wśród 16 województw. Średnie wydatki 16 województw na muzea wyniosły 9,0 zł, wydatki Województwa Małopolskiego – 7,6 zł, Województwa Śląskiego – 14,0 zł, a Województwa Wielkopolskiego – 7,0 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Mimo że Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła kontroli pod względem celowości dokonywanych wydatków, to zarówno z analizy danych, jak i z informacji zebranych w trakcie kontroli wynika, że od czasu pojawienia się pierwszych oznak kryzysu finansowego do końca I półrocza 2014 r. możliwe było dokonanie przez Województwo Mazowieckie większej redukcji wydatków.

Obecna sytuacja finansowa Województwa Mazowieckiego będzie oddziaływała na możliwość absorpcji środków unijnych w kolejnych latach. Istotną część swoich zobowiązań województwo będzie spłacać w okresie objętym bieżącą perspektywą finansową UE na lata 2014-2020. Utrzymanie obecnego systemu dochodów, który w latach 2009-2013 zapewniał Województwu Mazowieckiemu stosunkowo niewielkie środki, a jednocześnie spowodował konieczność ponoszenia wysokich splat zadłużenia zaciągniętego w latach poprzednich powoduje, że województwo to może mieć problem z absorpcją środków unijnych. Skutkowałoby to z jednej strony przekazaniem tych środków innym beneficjentom, a z drugiej – niewykonaniem istotnych, z punktu widzenia mieszkańców województwa, zadań o zasięgu regionalnym, w tym zadań z dziedziny transportu.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Dokonanie przeglądu realizowanych zadań w celu ograniczenia wydatków i stworzenia przestrzeni finansowej do obsługi zadłużenia i absorpcji środków unijnych w kolejnych latach.
2. Dostosowanie planowanych wydatków do realnie oszacowanych źródeł finansowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia grudnia 2014 r.

Za zgodność z treścią Uchwały
Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
Nr KPK/KPO-415-206/2014
z dnia 5 listopada 2014 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.