



**Stanowisko**  
**Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej**  
w sprawie  
**projektu ustawy o zmianie ustawy**  
**o regionalnych izbach obrachunkowych**

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, po wnikliwej analizie projektu ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych **negatywnie opiniuje przedłożony do konsultacji publicznej projekt z następujących powodów:**

1. Projektodawca w uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przedstawił, że zasadniczy cel zmian w zakresie wzmocnienia funkcji kontrolnych izb obrachunkowych wynika z przeciwdziałania tendencji nadmiernego zadłużenia samorządów. Zdaniem projektodawców niewystarczające narzędzia kontroli i nadzoru kontroli skutkują, posługując się przykładem gminy Ostrowice, wielokrotnym przekroczeniem właściwego poziomu zadłużenia w jednostkach samorządowych.

Zauważamy, że powyższe argumenty za wzmocnieniem funkcji kontrolnych i nadzorczych w celu skutecznego przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu samorządów nie mają potwierdzenia w stanie faktycznym, ponieważ:

- poziom długu samorządów, wyrażony w stosunku procentowym do zrealizowanych dochodów, uległ zmniejszeniu w latach 2012-2014,
- stan nadmiernego zadłużenia dotyczy kilku małych gmin, których wartość zadłużenia nie ma istotnego znaczenia w kwocie ogólnego długu samorządów. We wskazanej gminie Ostrowice nieskuteczność przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu nie wynikała ze słabości instrumentów kontrolnych i nadzorczych, a braku ze strony konkretnej RIO w odpowiednim czasie działań kontrolnych i nadzorczych. Co potwierdzają wnioski z kontroli NIK w 2014 roku: *„Dalece spóźnione były środki podejmowane w latach 2011-2012 przez RIO w Szczecinie wobec najbardziej (w skali kraju) zadłużonych gmin Rewal i Ostrowice. Organy RIO nie zareagowały bowiem w porę, na narastanie zadłużenia tych gmin i brak możliwości spłaty zobowiązań. W szczególności nie wykorzystano takich środków oddziaływania, jak kontrole gospodarki finansowej, kierowanie zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz wnioskowanie o wszczęcie procedury zawieszenia organów gmin,,.*

2. Projekt zmian ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zakłada wprowadzenie kryterium gospodarności kontroli zaciągania długu (art. 5.2 ustawy). Wprowadzenie kryterium gospodarności do kontroli realizacji zadań własnych budzi nasze największe zastrzeżenia. Zgodnie z obowiązującą ustawą stosowane przez regionalne izby obrachunkowe kryteria kontroli - zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie realizowanych przez j.s.t. zadań administracji rządowej dodatkowo: celowości, rzetelności i gospodarności - nie budzą wątpliwości co do zgodności z zasadą niezależności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, gdyż ich stosowanie nie prowadzi do oceny merytorycznej zasadności podejmowanych przez samorząd decyzji w sferze majątkowej. Natomiast zastosowanie przez regionalne izby obrachunkowe kryterium gospodarności dla oceny gospodarki finansowej w zakresie zadań własnych samorządu, mogłoby potencjalnie prowadzić do oceny zasadności podjęcia decyzji przez organ stanowiący JST np. realizacji inwestycji i jej finansowania, co jest istotnym naruszeniem niezależności finansowej samorządu. Ponadto brak zdefiniowania przez ustawodawcę kryteriów kontroli, w szczególności kryterium gospodarności, skutkować będzie ciągłymi sporami pomiędzy organami kontrolnymi a samorządami, - co z jednej strony nie będzie sprzyjało efektywności i skuteczności realizacji kontroli, a z drugiej strony nadmiernie angażowało personel jednostek kontrolowanych w składanie obszernych wyjaśnień, prowadzenia postępowań odwoławczych i sądowych.

Zgodnie z opinią Przewodniczącej KRRIO zawartej w interpelacji poselskiej nr 1702, do której się przychylamy, poszerzenie kryteriów działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych o gospodarność nie wyeliminuje negatywnych skutków korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z niestandardowych instrumentów finansowania ich potrzeb budżetowych. Zatem dla osiągnięcia skutecznego ograniczenia ponadnormatywnego zadłużenia w jednostkach samorządowych zagrażającego płynności finansowej i realizacji zadań, właściwym będzie wprowadzenie stosownych regulacji w ustawie o finansach publicznych czy ustawie o zamówieniach publicznych, a nie w ustawie dotyczącej regionalnych izb obrachunkowych. Wtedy kontrola finansowa jednostki, wyłącznie pod względem legalności i zgodności ze stanem faktycznym, będzie wystarczająco skuteczna i efektywna w przeciwdziałaniu nadmiernemu zadłużeniu poszczególnych samorządów.

3. W obecnie obowiązującej ustawie jak i w projekcie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ( art. 2 ustawy) nadzór nad działalnością administracyjną RIO powierzony jest ministrowi właściwego do spraw wewnętrznych. Pomimo, że RIO nie wchodzi w struktury administracji rządowej i są niezależne w zakresie orzecznictwem, kontrolnym i szkoleniowym, to zasadne jest powierzyć funkcje nadzoru nad administracyjną działalnością RIO ministrowi właściwemu ds. finansów. Służyć to będzie lepszej współpracy między ministerstwem finansów a RIO w zakresie kontroli finansów publicznych, efektywnego wykorzystania wyników i ustaleń kontroli, efektywnego wykorzystania baz danych i informatycznych narzędzi dla bieżącej analizy ryzyka i kontroli, prawidłowości gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

## Podsumowując:

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej stoi na stanowisku odrzucenia projektu ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ponieważ, naszym zdaniem, nie ma związku pomiędzy stanem nadmiernego zadłużenia w kilku małych gminach a skutecznością narzędzi i mechanizmów kontroli finansowej i nadzoru zawartych w obecnej ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, - jak starano się wykazać w uzasadnieniu celowości wprowadzenia zmian ustawowych. Natomiast problemy związane z zadłużaniem się gmin z tytułu „niestandardowych produktów pożyczkowych”, ryzykiem utraty płynności finansowej i zagrożeniem realizacji zadań publicznych przez samorządy powinny być unormowane w ustawie o finansach publicznych i ewentualnie w ustawie o zamówieniach publicznych. Po odpowiednich zmianach w wymienionych ustawach nie będzie potrzeby ustawowego „wzmacniania” skuteczności kontroli i nadzoru RIO poprzez poszerzanie kryteriów kontroli o „szeroko pojętą gospodarność”, czy poszerzania zakresu nadzoru, a kryterium legalności i zgodności ze stanem faktycznym będzie wystarczającym dla skuteczności i efektywności nadzoru oraz kontroli finansowej samorządów przez regionalne izby obrachunkowe.

Poznań, dnia, 5 sierpnia 2016 r.

Przewodniczący  
Związku Gmin Wiejskich  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Marek Olszewski*