

## **Postulaty Krajowej Rady Forów Skarbników JST działającej przy FRDL w zakresie odbiurokratyzowania pracy Skarbników JST:**

### W zakresie sprawozdań budżetowych i finansowych:

1. Ograniczenie ilości sporządzanych sprawozdań poprzez likwidację obowiązku sporządzania jednostkowych i zbiorczych sprawozdań miesięcznych.  
Ustawa o finansach publicznych w art. 3 definiuje procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem natomiast w art. 41 zakres sprawozdawczości budżetowej z wykonania tych procesów.  
Uważamy, że należy zweryfikować częstotliwość składania sprawozdań do RIO/MF dotyczy to sprawozdań miesięcznych Rb27s oraz Rb28s (najbardziej uciążliwe z uwagi na nakładające się terminy jest sprawozdanie za grudzień składane w styczniu kiedy trwają uzgodnienia i rozliczenia dotacji) oraz sprawozdanie za styczeń w tym samym terminie co sprawozdanie roczne czyli w lutym. W naszej ocenie częstotliwość składania sprawozdań w pierwszym i w ostatnim kwartale danego roku kalendarzowego jest nadmiernie zintensyfikowana:
  - nadmiarowość danych oraz szybka utrata ich wartości – dotyczy to zwłaszcza tzw. sprawozdań za 12 miesięcy w sytuacji gdy w terminie do końca stycznia następnego roku sporządzane są sprawozdania roczne, to po ok. 15 dniach wcześniejsze sprawozdania miesięczne zapełniają pamięć dyskową i tracą zupełnie swoją pierwotną przydatność, nie są podstawą sporządzania sprawozdania rocznego z wykonania budżetu JST, (niezbędne dane ad hoc odnośnie wyniku kasowego budżetu do zarządzania budżetem JST uzyskują z ewidencji księgowej, nie potrzebują do tego sprawozdań miesięcznych zwłaszcza, że są to pracochłonne procesy scalania danych),
  - koszty i korzyści - częstotliwość sprawozdań zwłaszcza w dużych JST generuje duże koszty pracownicze i techniczne pomimo faktu, że procesy przyjmowania sprawozdań jednostkowych i łączenia w dane zbiorcze są obecnie wyłącznie w postaci elektronicznej, to ograniczenia systemu Besti@ i także programów będących w dyspozycji samorządów są na tyle duże, że obecnie w większym stopniu pracownicy skupiają się na wydolności procesów związanych z poprawnym łączeniu danych niż nad ich analizą merytoryczną,

- sprawozdania miesięczne za styczeń nie wnoszą żadnych istotnych informacji o stopniu wykorzystania budżetu nowego roku, natomiast stanowią prawdziwe wyzwanie dla pracowników działów finansowo-księgowych, zaangażowanych równocześnie w proces rozliczania poprzedniego roku i otwierania ksiąg rachunkowych nowego roku (zwłaszcza gdy konieczne jest wprowadzenie nowych danych z nowego budżetu, nowych zadań, zamknięcia i otwarcia ewidencji opłat i podatków, kartotek wynagrodzeń oraz w zakresie polityki rachunkowości modyfikacje w ramach istniejących kont księgi głównej lub wynikających ze zmiany systemów księgowych itp., które to czynności mając na uwadze przepisy i racjonalność działań należy wykonać na początku roku kalendarzowego).
2. Ujednolicenie instrukcji sporządzenia sprawozdania RB 27S i RB 27ZZ.  
Obecnie w RB 27 ZZ – zgodnie z instrukcją ujmuje się tylko należności, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy, natomiast w RB 27S – oprócz powyższych również należności niewymagalne.
  3. Rezygnację z ujmowania w kolumnie 7 sprawozdania Rb27S środków w drodze.  
Obecnie w RB27s w kolumnie „Dochody wykonane” wykazuje się dochody zaksięgowane na rachunku bieżącym (subkoncie dochodów), jak też środki, które wprawdzie nie wpłynęły w danym okresie sprawozdawczym na rachunek bieżący, ale w tym okresie wpłaty zostały dokonane np. w kasie jednostki, przelewem bankowym lub kartą płatniczą.  
Powyższe powoduje komplikacje, dodatkową weryfikację i analizę wpłat dokonanych na przełomie miesięcy. Ujmowane w sprawozdaniu środki w drodze nie stanowią znaczących kwot mających wpływ na wysokość dochodów wykazywanych w sprawozdaniu.  
Proponowana zmiana miałaby polegać na wykazywaniu w kolumnie „Dochody wykonane” jedynie środków zaksięgowanych na rachunku bieżącym (subkoncie dochodów).
  4. Przeanalizowanie szczegółowości klasyfikacji budżetowej (zmniejszenie), która jest niedoskonała i budzi wątpliwości co do jej właściwego stosowania a w przypadku wydatków restrykcyjne przepisy stanowiące o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w zakresie przekroczeń w paragrafach planu wydatków budżetowych powodują marnowanie czasu na ciągłe zmiany budżetowe. Proponujemy przeniesienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych na poziom działu lub rozdziału klasyfikacji budżetowej?
  5. Przeanalizowanie terminów sporządzania i przekazywania sprawozdań pod kątem ich wydłużenia i uwzględnienia dni świątecznych oraz zniesienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych za przekazanie sprawozdań po terminie.

Terminy sporządzania sprawozdań nie uwzględniają dni świątecznych (np. tzw. majówka), powinny być określone dni robocze na sporządzenie sprawozdania.

6. Ograniczenie ilości przekazywanych danych o wpływach z zadań zleconych do budżetu i Wojewody (obecnie co 10 dni, miesięcznie, kwartalnie), jedno się kończy i trzeba sporządzać następne.
7. Poprawa funkcjonalności systemu Besti@ poprzez:
  - dostosowanie działania systemu Besti@ do rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Duże JST posiadają systemy informatyczne służące do zarządzania sprawozdawczością budżetową, w zakresie operacji finansowych i finansową i nie przeniosą procesów do systemu Besti@ (ze względu na ograniczenia tego systemu). Z tego względu konieczne jest przywrócenie w aplikacji Besti@ możliwości zaciągania danych zbiorczych i łącznych z systemów zewnętrznych dziedzinowych (w których dokonano scalania danych ze sprawozdań jednostkowych). Obecnie dla każdego okresu sprawozdawczego do systemu Besti@ zaciągane są dane jednostkowe ze sprawozdań jednostkowych, powoduje to wykonywanie dwukrotnie tej samej czynności (raz do systemu Besti@ a drugi do własnych systemów dziedzinowych sprawozdawczych). Tymczasem wymóg przekazywania sprawozdań jednostkowych dotyczy przekazywania tylko niektórych sprawozdań rocznych do GUS, ponadto w aplikacji Besti@ nie umożliwiono przekazywania osobno sprawozdań dla ORGANU FINANSOWEGO i URZĘDU jako jednostki budżetowej (obecnie jest jedna formatka pod numerem REGON Urzędu, do której zaczytywane są dane z dwóch plików pochodzących z dwóch różnych ksiąg głównych rachunkowych, ponadto taka funkcja powoduje zaczytywanie w formacie pod REGONEM UM (to wymóg wynikający z konieczności przekazywania sprawozdań do GUS) nieprawidłowych danych „wyglądających jak sprawozdania” urzędu jako jednostki budżetowej. ORGAN FINANSOWY ma relacje ze wszystkimi swoimi jednostkami i zakładami budżetowymi, tymczasem np. w sprawozdaniu rocznym Rb28S w takiej połączonej hybrydzie występują pozycje wykonania wydatków niewygasających bez planu finansowego bo plan jest w innej jednostce budżetowej, dla której Rada Miasta uchwaliła taki plan),
  - umożliwienie wykazywania w sprawozdaniach jednostkowych, „zamrożonego” planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku w kolumnie 12 (obecnie kolumna jest zablokowana dla hybrydy ORGANU FINANSOWEGO + URZĄD MIASTA – funkcja jest sprzeczna z art. 263 ustawy o finansach publicznych),
  - sprawozdanie Rb30s powinno być sporządzane odrębnie dla każdego zakładu budżetowego (bez agregacji danych w jedno zbiorcze sprawozdanie), w obecnym kształcie sprawozdanie straciło swój walor poznawczy zwłaszcza w zakresie prezentacji środków obrotowych, przekazywania dotacji (podmiotowej, przedmiotowej i celowej) oraz rozliczania się nadwyżką z macierzystym budżetem,

- umożliwienie przesyłania sprawozdania RbZN z aplikacji Besti@ do Systemu TREZOR w celu przekazania sprawozdania dysponentowi środków budżetu państwa. Sprawozdanie zawiera niezbędne dane dla dysponenta środków dla którego sporządzane jest sprawozdanie Rb-27ZZ. Obecnie nie ma takiej możliwości, zaleca się uzgodnienie tego procesu przekazywania sprawozdania z dysponentem środków. Aplikacja Besti@ powinna być systemem który powinien umożliwiać sporządzanie i przekazywanie sprawozdań z wszystkich procesów (tu jest możliwość sporządzania ale nie ma funkcji przekazania do dysponenta środków budżetu państwa). Należy dać taką możliwość samorządom, wykorzystania jednego systemu do przekazywania i archiwizowania danych sprawozdawczych ze wszystkich procesów a nie tylko z wybranych. Ponadto aplikacja Bestia ma już rozwiązania do przesyłania sprawozdań do systemu TREZOR dla sprawozdania Rb-27ZZ, Rb-50.
8. Przeanalizowanie zasadności sporządzania wszystkich elementów sprawozdania finansowego i może ograniczenie go tylko do bilansu i rachunku zysków i strat oraz konieczności jego przekazywania i zatwierdzania przez organ stanowiący. Wystarczającym byłoby aby sprawozdanie finansowe zatwierdzał organ wykonawczy a rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdania z wykonania budżetu jst było elementem absolutorium dla organu wykonawczego. W takim wypadku należałoby dokonać odpowiednich zmian w art. 270 i 271 ustawy o finansach publicznych.

**Propozycja brzmienia zapisów art. 270 i 271 uofp:**

**„Art. 270. 1. Sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego zatwierdza zarząd jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.**

**2. Komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3.**

**3. Komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu.**

**Art. 271. 1. Nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z:**

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;**
- 2) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2;**
- 3) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;**
- 4) stanowiskiem komisji rewizyjnej.**

**2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może żądać przedłożenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych**

**wyjaśnień odnoszących się do sprawozdania z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.”**

W zakresie uchwały budżetowej i WPF

9. Rozszerzenie katalogu upoważnień ustawowych dla organu wykonawczego o dokonywanie innych zmian w planie dochodów niż określone w art. 257 ustawy o finansach publicznych, z wyłączeniem przeniesień dochodów między działami oraz przeniesienie upoważnień wskazanych w art. 228 i 258 ust. 1 pkt 2 do 4 do art. 257 jako upoważnienia ustawowe, co pozwoli na bardziej elastyczne zarządzanie budżetem jst.

**Propozycja brzmienia zapisów art. 257, 228 i 258 uofp:**

**„Art. 257. 1. W toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu:**

- 1) dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;**
- 2) dochodów jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej;**
- 3) dochodów jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu;**
- 4) wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;**
- 5) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego;**
- 6) dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze:**
  - a) zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazywanych z budżetu środków europejskich, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,**
  - b) zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,**
  - c) zwrotem płatności otrzymanych z budżetu środków europejskich.**

**2. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego może także:**

- 1) przekazać niektóre uprawnienia do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego;**
- 2) przekazać uprawnienia innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których**

realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy;

3. Kierownicy jednostek organizacyjnych dokonujący przeniesień wydatków na podstawie upoważnień, o których mowa w ust. 2 pkt 1, wprowadzają odpowiednie zmiany w planach finansowych i informują o dokonanych przeniesieniach zarząd.

4. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego może zaciągać zobowiązania:

1) związane z realizacją przedsięwzięć zamieszczonych w Uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej;

2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

2. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić kierowników jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań, o których mowa w ust. 4. W zakresie umów określonych w ust. 4 pkt 2 przekazanie uprawnień może dotyczyć także umów, z których wynikają zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2."

**Art. 258. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami.**

**2. Sejmik województwa może upoważnić zarząd województwa do dokonywania przeniesień w planie wydatków między działami, wynikających z rozstrzygniętych konkursów, o których mowa w art. 38 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach realizacji programów, w zakresie zadań związanych z realizacją regionalnych programów operacyjnych, dla których zarząd województwa jest instytucją zarządzającą.**

**Art. 228. – do uchylenia.**

10. Przeanalizowanie zasad tworzenia i wykazywania danych w Wieloletniej Prognozie Finansowej aby przywrócić pierwotne znaczenie tego dokumentu jako ważnego elementu planowania strategicznego. Można rozważyć ograniczenie punktu 9 prognozy „Finansowanie programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 uofp” do czterech głównych pozycji: dochody oraz wydatki w podziale na bieżące i majątkowe i pozycji wpływających na wskaźniki zadłużenia oraz usunięcia poz. 10.6 prognozy „Spłaty zobowiązań już zaciągniętych, co nie znajduje uzasadnienia.”

## W innym zakresie

11. Likwidacja planu finansowego do rachunku dochodów ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Środki z Funduszu COVID-19 znajdują się w budżecie jst i brak jest uzasadnienia do wykonywania dodatkowych czynności w zakresie tworzenia i zmiany tego planu. Obowiązek ten wynika z art. 65 ust. 11-13 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568 z późn. zm.):

„11. Państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku.

12. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy dla rachunku, o którym mowa w ust. 11.

13. Po zakończeniu roku budżetowego organy, o których mowa w ust. 12, przedkładają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku, o którym mowa w ust. 11.”

Środki z tego funduszu ujmowane są w uchwałach budżetowych w planie dochodów i wydatków, w związku z powyższym uważamy że jest to wystarczające dla kontroli tych środków.

12. Zniesienie obowiązku składania przez gminy deklaracji na podatek od nieruchomości, podatek leśny i podatek od środków transportowych. Brak jest uzasadnienia ich sporządzania i wykonywania dodatkowych obowiązków oraz planowanie dochodów i wydatków oraz dokonywanie płatności z tego tytułu na swoją rzecz. Brak wpływu na budżet jst.

### **Dlatego proponujemy:**

**1.** w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych **dodanie art. 3a i art. 9a w brzmieniu:**

**„art. 3a Obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 3, nie dotyczy gmin”**,

**„art. 9a Obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 9, nie dotyczy gmin”**.

**2.** w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym **dodanie art. 2a w brzmieniu:**

**„art. 2a Obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 2, nie dotyczy gmin”**.

**Podobny przepis obowiązuje w zakresie podatku rolnego, gdzie art. 3a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym stanowi:**

**„art. 3a Obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 3, nie dotyczy:**

**1) Skarbu Państwa;**

## **2) gmin.”**

Wniosek KRFS JST popiera także Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych postulując w swoim „Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku” o wprowadzanie zmian legislacyjnych we wskazanym zakresie.

Wnioski zebrał i opracował na podstawie panelu dyskusyjnego podczas VI Krajowego Kongresu Forów Skarbników 12 – 13 marca 2024 r. w Warszawie: Janusz Zagórski – Skarbnik Gminy Police, Wiceprzewodniczący Zarządu Krajowej Rady Forów Skarbników JST działającej przy FRDL.