



# Krajowy Kongres Forów Skarbników

11-12 maja 2021

Kongres w formule  
on-line

[www.kongresskarbnikow.pl](http://www.kongresskarbnikow.pl)



Fundacja Rozwoju  
Demokracji Lokalnej  
im. Jerzego Regulskiego

Fundacja Rozwoju  
Demokracji Lokalnej



Krajowa Rada  
Forów  
Skarbników JST





## Szanowni Państwo, Skarbnicy Gmin, Miast, Powiatów i Województw

Za nami eksperckie debaty, praktyczne panele i ciekawe dyskusje w kulisach, zbudowanych tym razem w przestrzeni wirtualnej, w ramach III Krajowego Kongresu Forów Skarbników.

Kierując się misją Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego, czyli troską o rozwój samorządności, zorganizowaliśmy, w trudnym czasie pandemii, wyjątkowe wydarzenie online, które jako jedyne traktowało tak szeroko o sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Dyskutowaliśmy o wpływie pandemii na budżety samorządowe, o sposobach skutecznej realizacji zadań w realiach pandemicznych, o perspektywach zmian w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.

Dzięki Państwa zaangażowaniu w dyskusję, udało nam się omówić wiele praktycznych rozwiązań zakresu finansów i rachunkowości budżetowej. Państwa otwartość i aktywność pomogła także w naświetleniu wyzwań i problemów, z którymi spotykają się Skarbnicy JST w codziennej pracy, a których rozwiązanie wymaga uwagi lub wsparcia strony rządowej.

Szanowni Państwo, podsumowując te dwa intensywne dni Kongresu, pragniemy serdecznie podziękować za uczestnictwo w debatach i panelach, za wiele pytań zadanych w przestrzeni Café FRDL, za odwiedzenie stoisk naszych partnerów w Strefie EXPO.

Mamy nadzieję, że kolejna, IV już edycja Krajowego Kongresu Forów Skarbników będzie mogła się odbyć z Państwa bezpośrednim udziałem. Zapraszamy jednocześnie do angażowania się prace regionalnych Forów Skarbników, w ramach których będziemy kontynuowali podjęte podczas Kongresu tematy. Zapewniamy o gotowości wsparcia w rozwiązywaniu Państwa problemów.

Z wyrazami wdzięczności  
Organizatorzy



# PROGRAM

## Dzień pierwszy 11 maja 2021 r.

9:00–9:20	Otwarcie Kongresu
9:20–10:25	Debata: Stan finansów samorządowych – jak wygląda prawda o budżetach samorządów w 2021 rok? <i>Udział:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Michał Cieślak, Minister – Członek Rady Ministrów</i></li><li>• <i>Jan Czajkowski, ekspert ds. finansów Związku Miast Polskich.</i></li><li>• <i>Grzegorz Czarnocki, Prezes RIO Opole, Zastępca Przewodniczącego KR RIO</i></li><li>• <i>Mirosław Legutko, Prezes RIO Kraków, Przewodniczący KR RIO</i></li><li>• <i>Sebastian Skuza, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów</i></li><li>• <i>dr Cezary Trutkowski, Prezes Zarządu FRDL</i></li></ul>
10:25–10:35	Przerwa
10:35–10:55	Planowane kierunki zmian w systemie finansowania JST <i>Marek Wiewióra, Dyrektor Departamentu Finansowania Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów</i>
10:55–11:15	Wymiar finansowy gospodarki odpadami komunalnymi <i>Grzegorz Czarnocki, Prezes RIO Opole, Zastępca Przewodniczącego KR RIO</i>
11:15–11:35	Opłata retencyjna – zestawienie „zysków (?) i strat (!)”. <i>Michał Kostrzewa, radca prawny, oraz dr Paweł Grzybowski, Dział Prawa Podatkowego dr Krystian Ziemiński &amp; Partners Kancelaria Prawna sp.k. w Poznaniu</i>
11:35–11:45	Przerwa
11:45–12:05	Analizy WPF i symulacje zmian sytuacji finansowej JST w systemie BeSTi@. Nowe funkcje analityczne i sprawozdawcze
	Sesje równoległe
12:15–12:45	Skarbnik a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych <i>Damian Grzelka, Zastępca Naczelnika Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej w RIO w Kielcach</i>
	Rewolucyjne zmiany w egzekucji podatków i opłat lokalnych <i>Hanna Kmiecik, doktor nauk prawnych o specjalności prawo finansowe; ekspert w dziedzinie dochodów jednostek samorządu terytorialnego</i>
	Program SBC jako instrument polityki mieszkaniowej Gminy <i>Dariusz Stachera, Dyrektor Departamentu Kredytowych Programów Mieszkaniowych, Bank Gospodarstwa Krajowego</i>
12:45–13:20	Raport Regionalnych Izb Obrachunkowych na temat stanu finansów samorządu.



	<p><i>Luiza Budner-Iwanicka, Prezes RIO w Gdańsku, Zastępca Przewodniczącego KR RIO</i></p> <p>Kontrasygnata, kontrola wstępna, kontrola zarządcza – podobieństwa i różnice w kontekście ustawowych obowiązków skarbnika i głównego księgowego</p> <p><i>Dariusz Melerowicz, Wieloletni Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Krakowie, wcześniej Główny Inspektor Wydziału Kontroli RIO, obecnie Zastępca Burmistrza</i></p> <p><i>Marcin Stępień, Dyrektor ds. rozwoju rynku GRC administracja publiczna i ochrona zdrowia Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.</i></p>
	<p>Temat na dwa głosy: Finansowanie inwestycji samorządowych</p> <p><i>Agnieszka Drożdżał, Wieloletnia Skarbnik, wcześniej główna księgowa. Ekspert, konsultant</i></p> <p><i>Janusz Zagórski, Skarbnik, Urząd Miasta Police</i></p>
13:20–14:05	<p>MDR. Informacje o schematach podatkowych w JST</p> <p><i>Teresa Krawczyk, ekspert w zakresie finansów publicznych, autorka i współautorka kilkadziesiątu publikacji o tej tematyce</i></p> <p>Zmiana art. 242 uofp od 2022 roku. Jak zoptymalizować nadwyżkę operacyjną w perspektywie krótko- i długoterminowej?</p> <p><i>Mariusz Gołaszewski, Prezes Zarządu, założyciel i współwłaściciel Aesco Group Sp. z o.o.</i></p> <p><i>Elżbieta Rybka-Markiewicz, Skarbnik Powiatu Choszczeńskiego</i></p> <p><i>Kacper Siwek, Skarbnik Miasta Świdnica</i></p> <p><i>Piotr Tomaszewski, Skarbnik Miasta Bydgoszcz</i></p> <p>Czy budżety samorządów są gotowe do absorpcji nowej perspektywy budżetowej UE na lata 2021–2027?</p> <p><i>Dariusz Giza, dyrektor Generalny ProPOLIS Consulting Sp. z o.o. Doradca samorządowy</i></p>
14:00–15:00	Networking, spotkania w Strefie Expo



## Dzień drugi 12 maja 2021 r.

9:00–9:15	Otwarcie drugiego dnia Kongresu
9:15–10:30	<p>System korekcyjno-wyrównawczy dochodów jednostek samorządu terytorialnego – stan istniejący i postulowane zmiany</p> <p><i>Udział:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Tomasz Angielczyk, Skarbnik Miasta i Gminy Nakło nad Notecią</i></li><li>• <i>Danuta Kamińska, Wiceprzewodnicząca Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia</i></li><li>• <i>Marek Mieszalski, Skarbnik Województwa Mazowieckiego</i></li><li>• <i>Barbara Sajnaj, Skarbnik Miasta Poznania</i></li><li>• <i>Jerzy Stępień, Przewodniczący Rady Fundatorów FRDL</i></li><li>• <i>prof. Paweł Swianiewicz, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW</i></li><li>• <i>dr Cezary Trutkowski, Prezes Zarządu FRDL</i></li></ul>
10:30–10:45	Przerwa
	Sesje równoległe
10:45–11:15	<p>Sytuacja finansów JST po 2020 r. Gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty</p> <p><i>Jan Czajkowski, ekspert ds. finansów Śląski Związek Gmin i Powiatów</i></p> <hr/> <p>Zadania finansowane ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – ewidencja i sprawozdawczość</p> <p><i>Lucyna Hanus, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, specjalistka z zakresu rachunkowości budżetowej i ekspert w dziedzinie finansów publicznych. Była skarbnik powiatu.</i></p> <hr/> <p>Finansowanie systemu oświaty</p> <p><i>Grzegorz Pochopień, ekspert w zakresie oświaty. Były pracownik Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej. Autor m.in. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.</i></p>
11:15–11:45	<p>Finanse samorządu w czasach cyfrowej transformacji</p> <p><i>Bogusław Krukowski, Pełnomocnik Zarządu ds. samorządów w firmie ZETO Software Sp. o.o.</i></p> <hr/> <p>Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako sposób finansowania inwestycji samorządowych</p> <p><i>Ryszard Grobelny, doradca strategiczny ZMP</i></p> <hr/> <p>Najważniejsze zadania oświaty</p> <p><i>Daria Pietrzykowska, ekspert FRDL</i></p>
11:45–11:55	Przerwa
	Sesje równoległe
11:55–12:25	<p>Odpowiedzialność za złożenie JPK a czynny żal podatnika JST</p> <p><i>Dagmara Rutkowska, radca prawny, doradca podatkowy</i></p> <hr/> <p>Temat na dwa głosy: Zlecenie przez JST zadań spółkom komunalnym</p>



	<p><i>Małgorzata Kern, Skarbnik Miasta Chorzów</i> <i>Mariusz Siwoń, ekspert, konsultant</i></p> <p>Finansowanie ochotniczych straży pożarnych w orzecznictwie Regionalnych Izb Obrachunkowych – wybrane zagadnienia praktyczne z perspektywy skarbnika gminy <i>Luiza Budner-Iwanicka, Prezes RIO w Gdańsku, Zastępca Przewodniczącego KR RIO</i> <i>dr Dariusz P. Kała, ekspert ds. finansowania OSP</i></p>
12:25–12:55	<p>Co skarbnik powinien wiedzieć o zleceniu, realizacji i rozliczaniu zadań publicznych w związku z COVID-19. <i>Artur Gluziński, ekspert ds. współpracy z NGO</i></p> <p>Aspekty finansowo-księgowe projektów z nowych środków unijnych, w tym w ramach Krajowego Planu Odbudowy <i>Małgorzata Rulińska, ekonomistka, ekspert w zakresie realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE</i></p> <p>Gdzie szukać pieniędzy w podatku od nieruchomości? (!) <i>Michał Kostrzewa, radca prawny, oraz dr Paweł Grzybowski, Dział Prawa Podatkowego Dr Krystian Ziemiński &amp; Partners Kancelaria Prawna sp.k. w Poznaniu</i></p>
12:55–13:20	<p>Audyt finansowy <i>Adam Gregor, Menedżer w dziale audytu EY Warszawa</i></p> <p>Finansowanie zadań inwestycyjnych samorządów. Obligacje przychodowe <i>Marcin Pasak, Departament Sektora Publicznego NWA  Dom Maklerski, specjalista z zakresu zarządzania finansami publicznymi</i></p> <p>Catalyst – rynek obligacji komunalnych <i>Marek Dietl, Prezes Giełdy Papierów Wartościowych</i></p>
13:20–14:00	<p>Nowoczesne narzędzia do obsługi sprawozdawczości – studium przypadku. Specjalna sesja warsztatowa. <i>Artur Topa, Specjalista systemów finansowo-księgowych w firmie ZETO Software Sp. o.o.</i> <i>Wioletta Wierzbowska, Skarbnik Gminy Rozogi</i></p>
13:25–14:00	<p>Aktualna problematyka w ramach prac Krajowej Rady Forów Skarbników, w tym rola Skarbnika <i>Krajowa Rada RIO i Krajowa Rada Forów Skarbników przy FRDL</i></p>
14:00–14:30	<p>Podsumowanie i zakończenie Kongresu</p>
14:30–15:30	<p>Networking, spotkania w Strefie Expo</p>



## PO KONGRESIE

Za nami III Krajowy Kongres Forów Skarbników,

organizowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. Wydarzenie to, jako jedyne w realiach pandemicznych, zgromadziło blisko 600 uczestników, praktyków zarządzania finansowego jednostek samorządowych, wokół tematów istotnych dla budżetów gmin, powiatów czy województw. Dyskusje praktyków toczone ze stroną rządową, naukowcami oraz ekspertami dziedziny finansów samorządowych przyniosły wiele informacji o bieżącej sytuacji budżetowej oraz o perspektywach dla rzeczywistości „pokowidowej”. Dużo powiedziano także o zmianach w systemie kształtowania dochodów i w ramach tzw. „Janosikowego”.

Zacznijmy jednak od początku, którego szukać należy ponad rok temu, gdy rozpoczęła się pandemia koronawirusa COVID-19. Wtedy to pojawiły się pierwsze poważne prognozy, że poza różnymi działami gospodarki to właśnie samorządy mogą poważnie odczuć ekonomiczne skutki pandemii. W ramach bieżących prac współorganizatora Kongresu, Krajowej Rady Forów Skarbników JST działającej przy wsparciu naszej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, na bieżąco otrzymywaliśmy informacje na temat aktualnych problemów i niebezpieczeństw, z którymi mierzyły się samorządy i które stały się podstawą do tworzonej agendy wydarzenia.

W czasie Kongresu najważniejsza była więc odpowiedź na pytanie, jak wygląda sytuacja finansowa samorządów po roku pandemii. Jak mówią zgromadzone przez rząd dane, realia mogą napawać „delikatnym optymizmem”. Jak podkreśla Sebastian Skuza, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów oraz Generalny Inspektor Informacji Finansowej, „jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały przyjęte wcześniej plany finansowe, odnotowano jedynie niewielki spadek wpływów z podatku PIT”. Jak dodaje minister, także dane za pierwszy kwartał są dobre i wskazują, że wykonane dochody JST w wysokości 83 mld zł są wyższe o 6 mld niż w roku 2020 oraz o 14 mld zł w porównaniu do roku 2019.

Ten wspomniany już „delikatny optymizm” zdają się podzielać Przedstawiciele Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Jednak poza „suchymi danymi”, które znajdują się w raporcie RIO, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Mirosław Legutko wskazuje, że zmianie uległ procentowy udział dochodów samorządów, gdzie wraz ze wzrostem subwencji i dotacji celowych z budżetu państwa, takich jak Fundusz Inicjatyw Lokalnych czy też, pośrednio, wspierające przedsiębiorców tarcze antykryzysowe, spadają dochody własne samorządów.

Głosy ekspertów podkreślają niebezpieczeństwo innego zjawiska, czyli malejącej nadwyżki operacyjnej, która stabilizuje budżet. Jan Czajkowski, ekspert Związku Miast Polskich wskazuje, że są obecnie samorządy, w których wskaźnik ten zbliża się do 0, co przy wzroście dochodów i wydatków bieżących może spowodować chwilową utratę



płynności finansowej. A wydatki gmin i powiatów rosną w szaleńczym tempie. Zmiany cen usług, paliw czy energii, kosztów pracownika, to tylko niektóre wskazywane przez uczestników Kongresu powody do niepokoju. Także zmiany demograficzne oraz procesy migracyjne mogą w przyszłości „wzbogacić” katalog zadań samorządów o bardzo kapitałochłonne obowiązki, które mogą nadmiernie obciążyć niektóre samorządy. Szczególnie problematyczne jest to dla miast na prawach powiatu oraz powiatów ziemskich.

Z konieczności zmian zdają sobie sprawę w gabinetach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W czasie pierwszej debaty Minister Michał Cieslak, Honorowy Patron Kongresu, przypomniał o trwających do 15 czerwca br. konsultacjach w ramach projektu Samorząd 3.0, skupionych na poszukiwaniu barier rozwojowych w samorządach. Jako już opracowywane projekty wsparcia wymienił Krajowy Plan Odbudowy oraz pomysły stałej subwencji inwestycyjnej, udziału w opłacie paragonowej czy wspierania samorządów w lepszym gospodarowaniu zasobami. Także Marek Wiewióra, Dyrektor Departamentu Finansowania Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów, przedstawił pomysły dyskutowane w ramach zespołu ds. przeglądu finansów samorządu terytorialnego. Jak zaznaczył *„Wszystko to, by zmniejszyć podatność systemu dochodów samorządowych na wahania gospodarcze i wprowadzane zmiany legislacyjne”*. Główne założenia to odniesienie udziału w podatkach PIT i CIT do kilku poprzednich lat, wprowadzenie reguły stabilizującej dla dochodów, opartej o dynamiczne PKB z ośmiu lat, zmiany w przekazywaniu udziałów podatkowych w miesięcznych ratach o znanej na początku roku wysokości. Opracowywane są także zmiany w systemie korekcyjno-wyrównawczym.

Sam system korekcyjno-wyrównawczy był tematem dyskusji w oparciu o wnioski z raportu przygotowanego przez profesora Pawła Swianiewicza z Uniwersytetu Warszawskiego. Autor zwrócił uwagę na malejące w latach 2013–2019 wysokości subwencji wyrównawczej i subwencji równoważącej. Wspomniał także, że obecnie można być jednocześnie płatnikiem i beneficjentem „Janosikowego”. Jak mówił profesor *„Obecny system nalicza wysokości wpłat na podstawie jedynie dochodów, bez względu na potencjał wydatków jednostek. Pomija także aktualne realia, bazując na danych sprzed 2 lat”*. W związku z tym zaproponowane w raporcie zostały: wprowadzenie jednolitej subwencji, jednoznaczny podział na płatników i beneficjentów, wprowadzenie wskaźnika ważonego potrzeb finansowych w oparciu o np. gęstość zaludnienia, stopę bezrobocia, wydatki budżetowe oraz inne wskaźniki. Koncepcja wag w podziale środków doprowadzi, zdaniem profesora, do transferu środków tam, gdzie będą rzeczywiście potrzebne, oraz zmniejszy obciążania finansów dużych samorządów. Uczestnicy Kongresu chętnie wskazywali dodatkowe wskaźniki, uzasadniając ich wartość obliczeniową.

Jak podkreślił w czasie debaty Prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej Cezary Trutkowski, *„powinniśmy zwiększać bazę dochodów własnych samorządów, a odchodzić od transferów z budżetu centralnego, bo to uzależnia samorząd od różnego typu klientelistycznych relacji i zmniejsza autonomię”*.





Zakończony Kongres nie stanowił jedynie cyklu debat czy wykładów. Te dwie doby pełne były dyskusji, co potwierdzają dane liczbowe z platformy obsługującej wydarzenie, mówiące o ok. 2,5 tys. wpisów na czacie na wszystkich wirtualnych scenach. W gronie ponad 40 ekspertów i doradców kongresowych znaleźli się przedstawiciele naszych partnerów biznesowych: kancelarii prawnej Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna sp. k, prezentujący najważniejsze założenia opłaty retencyjnej oraz możliwości racjonalizacji wpływów z podatku od nieruchomości, ZETO Software, prowadzący warsztaty oraz panel w zakresie wykorzystania nowoczesnych narzędzi do zarządzania finansowego. W agendzie znalazły się także tematy optymalizacji nadwyżki operacyjnej z udziałem przedstawiciela firmy Aesco Group oraz dyskusja o Programie SBC jako instrumencie polityki mieszkaniowej Gminy prowadzona przez reprezentanta Banku Gospodarstwa Krajowego. Kwestie finansowania zadań inwestycyjnych samorządów oraz obligacji przychodowych przedstawił pracownik Domu Maklerskiego NWA, panel dotyczący gotowości budżetów samorządowych do pozyskiwania środków unijnych w perspektywie budżetowej UE na lata 2021–2027 prowadzony był natomiast w oparciu o wiedzę reprezentanta firmy doradczej ProPOLIS Consulting, a kwestie kontrasygnaty, kontroli wstępnej, zarządczej oraz podobieństw i różnic w kontekście ustawowych obowiązków skarbnika i głównego księgowego, a także zarządzania ryzykiem w obszarze finansów jednostki samorządu terytorialnego przy wsparciu narzędzi IT współprowadził przedstawiciel wydawnictwa Wolters Kluwer.

Obrady Kongresu odbywały się pod honorowym patronatem Członka Rady Ministrów, Ministra Michała Ciesłaka. Nieocenione wsparcie uzyskaliśmy także od Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, naszego partnera merytorycznego.

Dużą wagę przywiązujemy do obecności przedstawicieli regionalnych zrzeszeń samorządowych, które udzieliły środowiskowych patronatów krajowych oraz regionalnych.

Podsumowując dwa intensywne dni Kongresu Skarbników, wiceprezes Zarządu FRDL Marcin Smala podziękował za tak aktywne uczestnictwo wszystkim Skarbnikom, wyraził także nadzieję, że kolejne edycje pozwolą już na możliwość osobistego spotkania się uczestników z prelegentami. Prezes RIO Opole i Zastępca Przewodniczącego KR RIO Grzegorz Czarnocki zwrócił uwagę, że możliwość zdalnego uczestnictwa w Kongresie pozwoliła wielu skarbnikom, wciąż obecnym i pracującym w swoich jednostkach, być częścią merytorycznych dyskusji. Małgorzata Kern, skarbnik Miasta Chorzów i Przewodnicząca Zarządu Krajowej Rady Forów Skarbników, dodała na zakończenie, że mimo trudnej formuły udało się odpowiedzieć na pytanie, jak wyglądają pandemiczne budżety samorządów i jakie perspektywy zmian rysują się na najbliższe lata.

Mamy nadzieję, że kolejna, IV już edycja Krajowego Kongresu Forów Skarbników będzie mogła odbyć się w tradycyjnej formule. Dziś jednak dziękujemy za obecność on-line i zapewniamy o stałej otwartości na pytania po Kongresie i o naszej gotowości do wspierania samorządów w rozwiązywaniu problemów.

## Organizator



## Honorowy Partner Merytoryczny

Krajowa Rada  
Regionalnych Izb  
Obrachunkowych

## Patronat Honorowy

Minister  
Członek Rady Ministrów  
Michał Ciesiak

## Partnerzy Główni



## Partnerzy biznesowi



## Ogólnopolski patronat środowiskowy



## Partnerzy regionalni



## Patroni medialni



## Regionalni patroni medialni

