

# Wstęp

Zarządzanie JST wymaga m.in. podejmowania wielu decyzji dotyczących szeroko rozumianych spraw finansowych. Efektywna realizacja zadań publicznych związana jest z potrzebą zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych, także ze źródeł zwrotnych, zarządzania tymi środkami oraz stworzenia systemu pozwalającego na rzetelną ewidencję i sprawozdawczość w celu prezentowania sytuacji finansowej i majątkowej jednostki samorządowej. Te zadania należą do podstawowych obowiązków skarbnika JST, który nie bez powodu jest nazywany strażnikiem finansów samorządu terytorialnego. Sprostanie tej odpowiedzialności wymaga od skarbnika JST biegłej znajomości zróżnicowanych zagadnień nie tylko z zakresu finansów publicznych, lecz także spraw dotyczących ustroju JST, systemu podatkowego, zamówień publicznych czy też prawa pracy.

Drugie wydanie książki „Vademecum skarbnika jednostki samorządu terytorialnego” ma charakter swoistego przewodnika opisującego te sfery, w których aktywność skarbnika jest – co do zasady – największa. Dodatkową wartość publikacji stanowi uwzględnienie tematyki odnoszącej się do najnowszych zmian w obowiązującym stanie prawnym. Omówiono wchodzące w życie w 2018 r. przepisy w zakresie rachunkowości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej i budżetowej, z wyszczególnieniem zmian w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów. Odrębny artykuł omawia nowe obowiązki sprawozdawcze związane z przygotowaniem informacji dodatkowej w sprawozdaniu finansowym JST (po raz pierwszy za 2018 r.). Zwrócono też uwagę na zmiany, które wprowadziła ustawa o finansowaniu zadań oświatowych, szczegółowo przedstawiono konstrukcje prawne charakteryzujące część oświatową subwencji ogólnej jako jedno ze źródeł dochodu JST oraz przybliżono wciąż kontrowersyjne kwestie refundacji kosztów dotacji udzielanych przez gminy jednostkom oświatowym realizującym zadania z zakresu wychowania przedszkolnego, w sytuacji gdy do dotowanego podmiotu uczęszcza dziecko z terenu innej gminy. Prezentację ważnych nowości normatywnych wzbogaca omówienie instytucji mechanizmu podzielonej płatności VAT. Ten mechanizm (ang. *split payment*) to instytucja, która ma służyć zwalczaniu oszustw podatkowych oraz gwarantować zachowanie przez nabywcę prawa do odliczenia z faktur VAT opłaconych z zastosowaniem tego mechanizmu.

Do podstawowych zadań skarbnika JST należą przede wszystkim sprawy związane z planowaniem i wykonywaniem budżetu oraz wieloletnią prognozą finansową. Mimo względnej stabilizacji stanu prawnego stosowanie niektórych przepisów regulujących materię planowania i prognozowania finansowego wciąż przysparza wielu problemów. Dlatego w odrębnych artykułach uwzględniono zagadnienia dotyczące:

- 1) uchwalenia budżetu i dokonywania zmian w budżecie,
- 2) uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej,
- 3) zarządzania długiem, m.in. przez prognozę długu i jego spłaty (część WPF),

- 4) ustalenia kwoty wolnych środków jako jednego ze źródeł finansowania deficytu budżetu JST,
- 5) roli skarbnika w procedurze absolutoryjnej.

Prowadzenie gospodarki finansowej to wiele zróżnicowanych czynności podejmowanych w celu gromadzenia dochodów, zaciągania zobowiązań oraz dokonywania wydatków. W tym obszarze przybliżono m.in. tematykę dotyczącą dochodzenia niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym oraz obowiązujących od kwietnia 2017 r. nowych reguł udzielania ulg w ich zapłacie, jak również planowania przedsięwzięć inwestycyjnych i pozyskiwania środków europejskich. Z uwagi na bardzo duże wątpliwości odnoszące się do zagadnień udzielania poręczeń i gwarancji przez JST szczegółowo przedstawiono obowiązujące w tym zakresie reguły. Ponadto nie mogło zabraknąć kompleksowej analizy instytucji kontrasygnaty – tego wyjątkowego oręcza strażnika finansów samorządowych, mającego fundamentalne znaczenie dla gospodarki finansowej JST. Aktywność skarbnika w obszarze zamówień publicznych wiąże się z zaciąganiem kredytów, dlatego w jednym z artykułów przedstawiono najważniejsze informacje przydatne w organizowaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługę kredytu.

Publikacja przedstawia również najważniejsze zagadnienia związane z rachunkowością budżetową, sprawozdawczością finansową oraz podatkami, koncentrując się m.in. na sprawach sporządzenia sprawozdania finansowego o charakterze łącznym oraz bilansu skonsolidowanego, centralizacji rozliczeń podatku VAT, jak również na kwestii przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów jednostki.

Istotne informacje dla skarbnika JST zawierają także te artykuły, które wyjaśniają regulacje prawne mające znaczenie dla statusu skarbnika JST jako pracownika samorządowego (zatrudnienie, wynagradzanie, ochrona stosunku pracy). Rola skarbnika w strukturach zarządzania JST uzasadnia jego zaangażowanie w proces kształtowania systemu kontroli zarządczej oraz organizowania struktur służb finansowo-księgowych, co przedstawiono w odrębnych artykułach publikacji. Na zakres zadań i obowiązków skarbnika JST znacząco wpływa wykonywanie przez urząd JST wspólnej obsługi samorządowych jednostek organizacyjnych, co uzasadnia szczegółowe zaprezentowanie prawnych i faktycznych uwarunkowań wspólnej obsługi.

Ponadto warto zwrócić uwagę na artykuł przybliżający relacje między skarbnikiem JST a RIO, czyli organem kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w sprawach finansowych.

Wreszcie, z uwagi na integralny związek kompetencji i odpowiedzialności, osobny rozdział poświęcono zasadom odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w kontekście tych czynów, w których sprawcą może być skarbnik JST.

W porównaniu z pierwszym wydaniem tematyka książki została znacznie rozbudowana, co ma związek z niezwykle szerokim zakresem zainteresowań skarbnika JST. Ta publikacja z pewnością okaże się przydatnym i praktycznym instrumentem wspomagającym skarbnika w jego trudnej misji stania na straży finansów samorządowych.

*Piotr Walczak*