

Dokumentacja wewnętrzna w jednostkach sektora finansów publicznych

Wydanie 8.

Przejdź do produktu na **ksiegarnia.beck.pl**

Wprowadzenie

Cechą charakterystyczną działalności jednostek sektora finansów publicznych (JSFP) jest duży stopień sformalizowania realizowanych przez nie działań i czynności. Zawarcie umowy, wydanie decyzji, rozliczenie podatku, podjęcie określonych czynności faktycznych, sposób realizacji kompetencji przysługujących jednostce, sposób wykonania obowiązków obciążających jednostkę itp. normują zróżnicowane regulacje wewnętrzne. Te unormowania mają różny status – od aktów prawa miejscowego przez akty prawa wewnętrznego wydawane na podstawie wyrażonej delegacji (np. regulamin organizacyjny, polityka rachunkowości), aż po akty prawne – stanowione z powołaniem się na wymogi kontroli zarządczej i standardy tej kontroli (np. instrukcja realizacji dochodów z tytułu wydawania i korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych).

Duża dynamika zmian w powszechnie obowiązujących przepisach skutkuje koniecznością bieżącego modyfikowania regulacji wewnętrznych w JSFP oraz uzupełnienia dokumentacji o nowe unormowania. Uzasadnia to również potrzebę kolejnego wznowienia publikacji poświęconej tej problematyce. **Obecne, ósme wydanie jest szczególne, gdyż uwzględnia uwarunkowania prawne związane ze stanem epidemii, wynikające w szczególności z przepisów tzw. tarcz antykryzysowych, jak również zawiera nowe formuły wsparcia samorządu terytorialnego w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz Programu Polski Ład.**

Z perspektywy głównych księgowych JSFP, w tym skarbników JST, zaprezentowano także nowe zasady udzielania zamówień publicznych, związane z wejściem w życie 1.1.2021 r. nowej ustawy.

Na uwagę zasługuje także przedstawienie nowych obowiązków JSFP, związanych z wdrożeniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (dotyczącej sygnalistów).

Mając na względzie zmiany w przepisach dotyczących wynagradzania członków zarządów spółek z udziałem JST, oprócz omówienia w publikacji obowiązujących w tym zakresie reguł, kompleksowo przedstawiono zasady indywidualnej kontroli wspólnika nad spółkami samorządowymi.

Ponadto na sposób funkcjonowania JSFP, w tym jednostek samorządowych, coraz większy wpływ mają zmiany związane z elektronicznością, co potwierdzają nowe regulacje dotyczące doręczeń elektronicznych, zaprezentowane w artykule zamieszczonym w książce.

Pandemia wymusiła w jednostkach zmiany organizacyjne, które związane są przede wszystkim z pracą zdalną. Tematyka ta również została uwzględniona w publikacji, z położeniem nacisku na zagadnienia kontroli pracodawcy nad wykonywaniem obowiązków służbowych przez pracowników (raporty w systemie pracy zdalnej).

Nowe formy organizacji wykonywania zadań przez JSFP muszą zostać uwzględnione w procedurach kontroli zarządczej, tak by kierownik jednostki miał pewność, że mimo braku bez-

pośredniego nadzoru nad pracownikami zapewniona jest prawidłowa realizacja obowiązków.

Praca zdalna w większości przypadków jest wykonywana za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, co oznacza konieczność nowej interpretacji **standardów kontroli zarządczej** dla sektora finansów publicznych, w części D – informacja i komunikacja (w jej skład wchodzi standardy 16–18), które wskazują, że osoby zarządzające oraz pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków. W kontekście pracy zdalnej warto przytoczyć również treść standardu Nr 11 – Nadzór, zgodnie z którym należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej i efektywnej realizacji. **Ustalenie efektywnego systemu przepływu informacji przy pracy zdalnej pozwala nie tylko na przekazanie pracownikowi materiałów, zadań, poleceń służbowych niezbędnych do jej wykonania (przepływ informacji od pracodawcy do pracownika), lecz także na odpowiednie rozliczenie wyników pracy (przepływ informacji od pracownika do pracodawcy).**

Warto pamiętać, że podmioty kontrolujące jednostkę, oceniając daną nieprawidłowość pod kątem naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przyglądają się także systemowi kontroli zarządczej w jednostce. Obowiązek zdefiniowania potrzeb w zakresie specyficznych mechanizmów kontroli nałożono na kierowników poszczególnych JSFP. Kwestie zarządzania ryzykiem, w kontekście uwarunkowań pandemicznych, przedstawiono w artykułach dotyczących regulaminów zarządzania ryzykiem na I i II poziomie kontroli zarządczej, czyli w jednostce organizacyjnej (I poziom) i JST (II poziom).

Uwzględniając różnorodność realizowanych przez JSFP celów i zadań, wyznaczonych przez przepisy albo akty statutowe, ważne miejsce w funkcjonowaniu jednostki sektora finansów publicznych zajmują zagadnienia związane z prowadzeniem gospodarki finansowej. Obejmują one przede wszystkim procesy realizacji dochodów, zaciągania zobowiązań, dokonywania wydatków i gospodarowania majątkiem. Efektywne i skuteczne pozyskiwanie dochodów warunkuje możliwość realizacji zadań publicznych, stąd w publikacji opisano wiele procedur dotyczących gromadzenia dochodów, w tym ich windykacji i egzekucji. Uwzględniono przy tym odmienne reżimy prawne pozyskiwania dochodów (np. należności o charakterze cywilnoprawnym, w tym sprzedaż majątku, niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym). W tym wydaniu publikacji przedstawiono ponadto problematykę zabezpieczenia należności budżetowych, jako jeden ze sposobów optymalizacji szeroko pojętych czynności windykacyjnych.

Warto zwrócić także uwagę na artykuł omawiający trudne zagadnienia zasad zaliczania wpłat dokonywanych przez dłużników na poczet zobowiązań publicznoprawnych oraz cywilnoprawnych, w szczególności w sytuacji, gdy te wpłaty nie pokrywają całości zaległości, jak również omówienie najczęściej pojawiających się wątpliwości w zakresie wykonywania dochodów z tytułu wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, jak również w zakresie nowego źródła dochodów gmin z tzw. „małpek”.

Omawiając blok tematyczny związany z gromadzeniem dochodów, nie zapomniano również o przedstawieniu zasad egzekucji obowiązków pieniężnych o charakterze publicznoprawnym. Artykuł uwzględnia nowelizacje, które weszły w życie w latach 2020–2021.

Tematykę związaną z realizacją dochodów uzupełniają artykuły dotyczące dochodów podatkowych, w których autorzy omawiają kwestie powołania biegłego w postępowaniu podatkowym oraz kwestie organizacji działań kontrolnych organu podatkowego.

Jednocześnie, jak już wskazano powyżej, w dwóch nowych artykułach znalazły się informacje wyjaśniające zasady wsparcia samorządu z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Rządowego Funduszu Polski Ład.

Z kolei realizacja zadań publicznych jest związana w wielu sytuacjach z obowiązkiem stosowania prawnie ustalonych procedur poprzedzających zawarcie umowy, jak również pozwalających kontrolować poziom zaciąganych zobowiązań w relacji do założeń planistycznych. W dużej liczbie przypadków jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków według ścisłych reguł wynikających z przepisów ustaw i aktów wykonawczych. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w artykułach omawiających dokumentację dotyczącą:

- 1) zaciągania zobowiązań,
- 2) udzielania zamówień publicznych i
- 3) podróży służbowych.

Mając na uwadze jakościowe zmiany w sferze udzielania zamówień publicznych, w publikacji przedstawiono te zagadnienia, na które uwagę powinni zwrócić główni księgowi JSFP (problematyka wadów, zabezpieczenia należytego wykonania umowy, raportów z realizacji zamówienia oraz warunków zamówienia na zaciągnięcie kredytu przez JST).

Problematykę gospodarowania majątkiem uwzględniono w artykułach odnoszących się do dokumentacji wewnętrznej, regulującej kwestie gospodarowania majątkiem trwałym, prowadzenia gospodarki magazynowej, kasowej, inwentaryzacji aktywów i pasywów.

Istotne obowiązki jednostek sektora finansów publicznych wynikają z przepisów dotyczących rachunkowości i sprawozdawczości, co przejawia się także we wprowadzanej w tych jednostkach dokumentacji wewnętrznej, która nie ogranicza się do zasad (polityki) rachunkowości. W publikacji – oprócz artykułu omawiającego to podstawowe unormowanie, ustalone na podstawie ustawy o rachunkowości – znalazły się artykuły wyjaśniające regulacje wewnętrzne odnoszące się do:

- 1) obiegu i kontroli dowodów księgowych,
- 2) ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania,
- 3) rachunkowych aspektów odsetek od należności i zobowiązań.

Należy podkreślić, że tematyka polityki (zasad) rachunkowości została w niniejszym wydaniu znacząco rozbudowana.

Z uwagi na coraz większe znaczenie oraz stopień złożoności konstrukcji prawnych w nowym wydaniu książki w dalszym ciągu bardzo dużo miejsca zajmuje wyjaśnienie przepisów nakładających na JST obowiązki jako podatników VAT (w formule centralizacji VAT). Tematyka ta obejmuje sprawy:

- 1) prewspółczynnika,
- 2) współczynnika,
- 3) mechanizmu podzielonej płatności,
- 4) białej listy podatników VAT.

Mając na względzie sformułowane powyżej uwagi, z całą pewnością można stwierdzić, że publikacja kompleksowo odpowiada na trudne wyzwania związane ze stanem epidemii, przedstawiając zagadnienia dotyczące zmian w działalności JSFP determinowanych przez epidemię, jak również zmian, które, wynikając z innych uwarunkowań, wprowadzane są w tym trudnym okresie.

Do książki dołączona jest płyta CD zawierająca 159 wzorów instrukcji, zarządzeń, regulaminów oraz innych dokumentów uwzględniających aktualny stan prawny.

Piotr Walczak

Przejdź do księgarni →



ksiegarnia.beck.pl