

KONTROLA ZARZĄDCZA W SEKTORZE FINAŃSÓW PUBLICZNYCH

**Zadania skarbnika
i głównego księgowego**

Renata Niemiec

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

KONTROLA ZARZĄDCZA W SEKTORZE FINAŃSÓW PUBLICZNYCH

**Zadania skarbnika
i głównego księgowego**

Renata Niemiec

Stan prawny na 1 stycznia 2021 r.

Wydawca

Anna Kieszek-Sobczyńska

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-758-0

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wstęp	11
-------------	----

Rozdział I

Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych.

Zagadnienia podstawowe	15
1. Regulacje prawne w zakresie kontroli finansów publicznych	15
2. Finanse publiczne	18
3. Jednostki sektora finansów publicznych	20

Rozdział II

Pojęcie kontroli – sektor publiczny	29
1. Ewolucja kontroli w sektorze publicznym	29
2. Pojęcie i istota kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych	34
3. Dokumentacja organizacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych	41
4. Samokontrola procesu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych	43
4.1. Szczegółowe wytyczne w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych	44
4.2. Ogólne informacje dotyczące samooceny kontroli zarządczej	45
4.3. Samoocena kontroli zarządczej przeprowadzana w jednostkach za pomocą ankiet (kwestionariuszy)	49
5. Plan działalności, sprawozdanie z wykonania planu działalności oraz oświadczenie o stanie kontroli zarządczej	54

Rozdział III

Skarbnik w strukturze służb finansowo-księgowych	57
1. Pozycja skarbnika w jednostce samorządu terytorialnego, kwalifikacje, charakterystyka kompetencji	59
2. Instytucja skarbnika jednostki samorządu terytorialnego	60
3. Kompetencje skarbnika JST jako głównego księgowego budżetu w zakresie kontroli finansowej i gospodarki finansowej	64
4. Przykładowa procedura kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych	68
5. Środki kontroli finansowej	75
6. Odpowiedzialność skarbnika jako głównego księgowego budżetu za kontrolę zgodności operacji gospodarczej i finansowej	82
7. Sprawozdawczość – skarbnik JST	86
8. Kompetencje skarbnika JST w zakresie procedury planistycznej, planowanie budżetowe/operacyjne	90
8.1. Zadania skarbnika JST w tworzeniu planu operacyjnego w kontekście kontroli zarządczej	90
8.2. Kontrasygnota skarbnika JST wobec oświadczenia woli	94
Podsumowanie	97

Rozdział IV

Zakres i obowiązki głównego księgowego jednostki samorządu terytorialnego	99
1. Obowiązki głównego księgowego w świetle ustawy o rachunkowości	101
2. Prawa i obowiązki głównego księgowego w świetle ustawy o finansach publicznych	105
2.1. Waga podpisu kierownika jednostki na dokumentach powodujących zaciągnięcie zobowiązania	105
2.2. Waga podpisu głównego księgowego na dokumentach powodujących zaciągnięcie zobowiązania	107
2.3. Odpowiedzialność głównego księgowego	110
Podsumowanie	111

Rozdział V

Wieloletnia prognoza finansowa w systemie kontroli zarządczej

jako instrument planowania rocznego i wieloletniego	113
1. Wieloletnia prognoza finansowa – wprowadzenie	113
2. Metodologia opracowania wieloletniej prognozy finansowej	124
3. Wybrane elementy wieloletniej prognozy finansowej	125
4. Zakres wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego	129
5. Okres wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego	131
6. Uchwalanie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego	134
Podsumowanie	137

Rozdział VI

Budżet/plan finansowy jednostki samorządu terytorialnego

w systemie kontroli zarządczej. Elementy kontroli zarządczej	139
1. Budżet jednostki samorządu terytorialnego	139
2. Metoda kasowa i memoriałowa w rachunkowości sektora publicznego	145
3. Inicjatywa sporządzenia projektu uchwały	147
4. Plan finansowy jednostki samorządu terytorialnego	149
4.1. Założenia do opracowania planów finansowych na rok następny	154
4.2. Plan finansowy – zasady jego opracowania oraz jego zatwierdzenie	157
4.2.1. Zasady opracowania planu finansowego	157
4.2.2. Zatwierdzenie planu finansowego	158
4.2.3. Ustalanie zapotrzebowania na środki – harmonogram dochodów i wydatków	159
4.2.4. Monitorowanie planu finansowego, analiza wpływów w zakresie dochodów, zaangażowanie wydatków	160
4.2.5. Zmiana planu finansowego	161
4.2.6. Odpowiedzialność kierownika jednostki i głównego księgowego za przekroczenia uprawnień wynikających z planów finansowych	162

4.2.7. Planowanie – gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych w planie finansowym	164
Podsumowanie	168
 Rozdział VII	
Budżet zadaniowy w systemie kontroli zarządczej jako narzędzie zarządzania	
1. Definicja formalnoprawna budżetu zadaniowego	169
2. Budżet zadaniowy instrumentem racjonalizacji celów i zadań	172
3. Sprawozdawczość budżetowa w układzie zadaniowym	174
4. Kontrola zarządcza a budżet zadaniowy	175
Podsumowanie	177
 Bibliografia	 179
 Wykaz aktów prawnych	 181

WYKAZ SKRÓTÓW

- komunikat nr 3** – komunikat nr 3 Ministra Finansów z 16.02.2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 2, poz. 11)
- komunikat nr 23** – komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- u.f.p.** – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.f.p. z 2005 r.** – ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – uchylona
- u.k.a.r.** – ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224)
- u.n.d.f.p.** – ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440 ze zm.)
- u.r.** – ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
- ustawa o NIK** – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
- u.w.a.r.w.** – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)

WSTĘP

Kontrola jako porównywanie stanu faktycznego ze stanem założonym jest nieodłącznym elementem zarządzania. W innym aspekcie jest to nadzór nad czymś i dopilnowywanie, aby to funkcjonowało zgodnie z ustalonymi zasadami/przepisami prawa. Sprawne funkcjonowanie kontroli zależy od dobrego jej zaprojektowania przewidującego elastyczność działania.

Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy¹.

Kontrola wewnętrzna to środki funkcjonalne, za pośrednictwem których kierownictwo jednostki zdobywa pewność ze źródeł wewnętrznych, że procesy, za które ono odpowiada, przebiegają w sposób minimalizujący prawdopodobieństwo wystąpienia oszustwa, błędu czy nieekonomicznych lub nieskutecznych praktyk, posiada ona wiele cech przynależnych kontroli zewnętrznej, lecz może właściwie realizować polecenia tego szczebla kierownictwa, przed którym odpowiada².

Kontrola finansowa to element kontroli wewnętrznej szczególnie istotny z punktu widzenia ochrony finansów publicznych oraz rzetelnego zarządzania finansowego³.

¹ Art. 68 ust. 1 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

² B. Nadolna, *System kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2009/16, „Audyty wewnętrzny instrumentem zarządzania”, s. 271–282.

³ <http://www.mf.gov.pl>.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadza po raz pierwszy termin „kontrola zarządcza” i definiuje go jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zmianę „kontroli finansowej” z ustawy z 30.06.2005 r. o finansach publicznych⁴ na „kontrolę zarządczą” w obecnej ustawie o finansach publicznych uzasadniono tym, że kontrola finansowa była kojarzona wyłącznie z kontrolą środków pieniężnych i przypisana do obowiązków kierownika jednostki, który z tego obowiązku nie był zmuszony rozliczyć się na koniec roku w formie pisemnej.

Kontrola zarządcza nie ogranicza się tylko do kontroli środków pieniężnych, ale obejmuje również zakres niepieniężny. Ponadto wymaga, aby kierownik jednostki określał roczny plan działalności i po zakończeniu roku pisemnie rozliczał się z jego wykonania w formie sprawozdania oraz składał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

W całym procesie realizacji kontroli zarządczej jednostki bardzo istotną rolę odgrywa główny księgowy budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Główny księgowy w strukturze jednostki samorządu terytorialnego jest określany mianem skarbnika odpowiednio – gminy, miasta, powiatu. To pracownik, któremu kierownik jednostki powierzył wykonywanie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej. Jednostki samorządu terytorialnego dysponują środkami publicznymi, realizując na rzecz społeczności lokalnych dużą liczbę złożonych organizacyjnie zadań, dlatego sprawne wykonywanie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej, podejmowanie decyzji i tym podobnych wymaga odpowiedniej wiedzy, umiejętności, doświadczenia, kreatywności i innowacyjności głównego księgowego⁵.

⁴ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵ M. Rogus, *Zawód głównego księgowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013/2(64), s. 169–176.

Jak już wcześniej wspomniano, w jednostkach samorządu terytorialnego funkcję głównego księgowego budżetu pełni skarbnik, jednak bywają tak zorganizowane strukturalnie jednostki, gdzie funkcjonuje stanowisko skarbnika oraz głównego księgowego jednostki, a zadania przypisane głównemu księgowemu jednostki finansów publicznych są między te stanowiska podzielone.

Skarbnik jednostki sektora finansów publicznych – główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych w założeniu ustawodawcy to osoba posiadająca specjalistyczną wiedzę i doświadczenie, z uwagi na fakt przejścia przez niego obowiązku merytorycznej oceny większości czynności dokonywanych w ramach prowadzonej przez jednostkę gospodarki finansowej.

Prawidłowe wypełnianie zadań głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych zakłada konieczność znajomości przepisów nie tylko z dziedziny rachunkowości i ekonomii, lecz również z zakresu finansów publicznych.

W praktyce to skarbnik jednostki sektora finansów publicznych posiada najszerszą wiedzę na temat kondycji finansowej jednostki, w której powierzono mu to stanowisko. Stąd wniosek, że poza organem wykonawczym ma on duży wpływ na kształt i rozwiązania przyjęte w budżecie jednostki.

Rozdział I

KONTROLA ZARZĄDCZA W JEDNOSTKACH SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH. ZAGADNIENIA PODSTAWOWE

Kontrola zarządcza dotyczy przede wszystkim działań związanych z wyznaczaniem celów i zapewnieniem ich realizacji. Działania kontrolne o charakterze instytucjonalnym stanowią jedynie część całego systemu kontroli zarządczej obejmującego wszystkie jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego.

1. Regulacje prawne w zakresie kontroli finansów publicznych

Kontrola jednostek sektora finansów publicznych (administracji) polega na badaniu ich stanu organizacyjnego oraz zachowania się (działania lub niedziałania) ze względu na określone kryteria. Dlatego też przedmiotem kontroli może być zarówno struktura organizacyjna jednostki, jak i jej działalność.

Podstawowym czynnikiem zapewniającym każdej jednostce gospodarczej osiągnięcie założonego celu jest **sprawne, skuteczne zarządzanie**.

Tabela 1. Funkcje zarządzania

Cztery podstawowe funkcje zarządzania:			
– planowanie	– organizowanie	– motywowanie	– kontrolowanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie https://mfiles.pl/pl/index.php/Funkcje_zarzadzania (dostęp: 15.01.2021 r.).

Definicja kontroli zarządczej – jednostki sektora finansów publicznych

Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy¹.

Definicja kontroli – jednostki sektora finansów publicznych

Kontrola w znaczeniu funkcjonalnym (ang. *audit*) oznacza badanie lub przegląd polegający na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go ze stanem wymaganym (pożądanym) oraz dokonanie jego oceny.

Rozpatrywana jest w następujących aspektach:

- podmiotu przeprowadzającego (kontrola wewnętrzna, zewnętrzna);
- czasu przeprowadzenia (kontrola *ex ante* ⇒ kontrola *ex post* ⇒ kontrola w trakcie);
- badanego obszaru (kontrola finansowa, kontrola wykonywania zadań).

Kontrola w znaczeniu zarządczym (ang. *control*) jest to przyjęty system zarządzania (procedury, instrukcje, zasady, mechanizmy) służący do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostaną osiągnięte; proces, dzięki któremu zarządza się określonymi działaniami².

¹ Art. 68 u.f.p.

² Zespół do spraw ujednolicenia terminologii dotyczącej kontroli i audytu w administracji publicznej, *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, NIK, Warszawa 2005, s. 32.

Zgodnie z art. 3 ustawy z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej³ kontrola to ocena działalności jednostki kontrolowanej dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli. W przypadku zaistnienia różnic między stanem rzeczywistym a stanem pożądanym kontrola winna ustalić przyczyny tych różnic i sformułować zalecenia w celu usunięcia niepożądanych zjawisk.

Tabela 2. Etapy postępowania kontrolnego

Etapy postępowania kontrolnego, niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu, obejmują:
– stwierdzenie stanu faktycznego badanych czynności, zjawisk, obszarów – porównanie stanu faktycznego ze stanem określonym w normach prawnych, technicznych, ekonomicznych i ustalenie nieprawidłowości od stanu wymaganego – ustalenie przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości – ustalenie osoby odpowiedzialnej za stwierdzone nieprawidłowości – sformułowanie wniosków zmierzających do likwidacji nieprawidłowości, usprawnienia działalności, osiągnięcia lepszych efektów

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 3 u.k.a.r.

Kryteria kontroli⁴:

- 1) **celowość** – kryterium kontroli/audytu, według którego oceniane jest, czy jednostka realizuje postawione przed nią cele;
- 2) **gospodarność** – kryterium kontroli/audytu dotyczące zgodności działalności kontrolowanej/audytowanej jednostki z zasadami efektywnego gospodarowania, tj. oszczędności ⇔ wydajności i ⇔ skuteczności;
- 3) **jawność** – kryterium audytu dotyczące badania zakresu udostępniania sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności jednostki oraz innych informacji dotyczących funkcjonowania jednostki i podejmowania decyzji;
- 4) **legalność** – kryterium kontroli/audytu; zgodność z obowiązującymi w badanym okresie przepisami ustawy zasadniczej, ratyfikowanych umów międzynarodowych, ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego oraz przepisów wewnętrznych.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

⁴ Zespół do spraw ujednolicenia terminologii dotyczącej kontroli i audytu w administracji publicznej, *Glosariusz...*, s. 18, 26, 30, 37.

Przejrzystość:

- 1) kryterium audytu obejmujące w szczególności prawidłowość klasyfikowania dochodów i wydatków publicznych, stosowanie obowiązujących zasad rachunkowości, prawidłowość prowadzenia sprawozdawczości;
- 2) jeden ze standardów działania władzy i administracji publicznej.

Rzetelność – kryterium kontroli/audytu obejmujące:

- wypełnianie obowiązków z należytą starannością, rzetelnie i we właściwym czasie;
- wypełnienie zobowiązań zgodnie z ich treścią;
- przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki (w szczególności określonego dla poszczególnych komórek i osób zakresu obowiązków);
- dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

2. Finanse publiczne

Przedmiotem publicznej gospodarki finansowej są finanse publiczne, których normatywne określenie zawiera art. 3 u.f.p., ale ograniczone tylko do wyliczenia najbardziej typowych i najczęściej występujących procesów. Zastosowanie przez ustawodawcę katalogu otwartego w praktyce bywa źródłem różnych wątpliwości interpretacyjnych o istotnym znaczeniu dla podmiotów zaangażowanych w realizację takich procesów, zwłaszcza że w sektorze finansów publicznych obowiązują bardzo rygorystyczne zasady prowadzenia gospodarki finansowej, a nieprzestrzeganie tych zasad rozliczane jest w ramach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Procesy, o których mowa powyżej, związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, to w szczególności:

- gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- wydatkowanie środków publicznych;
- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;

- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;
- zarządzanie środkami publicznymi;
- zarządzanie długiem publicznym;
- rozliczenia budżetem Unii Europejskiej⁵.

W doktrynie podkreśla się, że współczesne finanse publiczne stanowią jednocześnie: zespół instytucji prawnych (system prawny), mechanizm gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych (mechanizm zarządzania), zasób pieniężny istniejący realnie i podlegający podziałowi (scenaralizowany publiczny zasób środków finansowych)⁶.

Z uwagi na sposób ujęcia finansów publicznych jako procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem wskazuje się na ich charakter dynamiczny i dwustronny. Dynamizm tych procesów polega na ich nieustannym realizowaniu się. Środki pieniężne znajdują się w ciągłym ruchu umożliwiającym dokonywanie transakcji finansowych nawet w sposób natychmiastowy dzięki wykorzystywaniu nowoczesnych technologii do obsługi rozliczeń. Dwustronność finansów publicznych polega na pobieraniu (gromadzeniu, czerpaniu ze źródeł dochodów oraz przychodów) oraz na rozdysponowaniu (podziale, dokonywaniu wydatków i rozchodów) między różne podmioty w celu zaspokajania potrzeb społecznych. Rozumiane w ten sposób finanse publiczne są zintegrowane z polityką ekonomiczną i społeczną państwa, poza tym finanse publiczne jednocześnie oddziałują na procesy ekonomiczne i społeczne⁷.

Finanse publiczne są ściśle związane z sektorem finansów publicznych, w którym dokonywane są różne operacje polegające na gromadzeniu i rozdysponowywaniu środków publicznych. Ogół tych operacji składa się na publiczną gospodarkę finansową, tj.: gospodarkę finansową państwa, samorządu terytorialnego i innych podmiotów publiczno-prawnych⁸.

⁵ Art. 3 u.f.p.

⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 8.

⁷ E. Chojna-Duch, *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2017, s. 7–8.

⁸ A. Borodo, *Gospodarka budżetowa państwa. Zagadnienia prawne*, Toruń 2004, s. 11.