

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 395

**Finanse i rachunkowość  
na rzecz zrównoważonego rozwoju –  
odpowiedzialność, etyka, stabilność finansowa  
Tom 1. Finanse**

Redaktorzy naukowci  
Grażyna Borys  
Robert Kurek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Magdalena Kot  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-519-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120  
53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:[econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)  
Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

|   |     |
|---|-----|
| <b>Wstęp</b> .....  | 9   |
| <b>Joanna Antczak:</b> Wpływ opłat środowiskowych na wyniki przedsiębiorstwa.....   | 11  |
| <b>Bartosz Bartniczak:</b> Możliwości wykorzystania instrumentów zwrotnych w projektach z zakresu gospodarki odpadami.....  | 21  |
| <b>Sylwia Bożek, Beata Dubiel:</b> Realizacja ryzyka nadzwyczajnego a kompensata jego skutków przez ubezpieczenie.....  | 30  |
| <b>Dorota Burzyńska:</b> Zrównoważona gospodarka wodna na przykładzie metropolii paryskiej.....   | 42  |
| <b>Iwona Dorota Czechowska:</b> Poszukiwanie rzetelności w kontekście kodeksów zawodowych na przykładzie sektora bankowego.....   | 53  |
| <b>Karolina Daszyńska-Żygadło, Bożena Ryszawska:</b> Rola społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w <i>sustainability transition</i> .....   | 62  |
| <b>Anna Dąbkowska:</b> Udział kredytu bankowego w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i w Niemczech.....  | 73  |
| <b>Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo:</b> Wybrane aspekty CSR na rynku finansowym. Wyniki badań na reprezentatywnej próbie polskiego społeczeństwa.....  | 84  |
| <b>Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj:</b> Dysfunkcje systemu sprawozdawczości w jednostkach sektora finansów publicznych.....  | 94  |
| <b>Renata J. Jedlińska:</b> Wpływ gospodarki wirtualnej na gospodarkę realną – wybrane zagadnienia.....   | 104 |
| <b>Szymon Kasprowski:</b> Kontrola zasadności pobierania świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w polskim systemie ubezpieczeń społecznych w latach 2005–2013.....                                     | 117 |
| <b>Lidia Kłos:</b> Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce.....   | 129 |
| <b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Problem nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wobec wyzwań rozwojowych w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020..... | 139 |
| <b>Jan Koleśnik:</b> Postkryzysowe narzędzia analizy nadzorczej a poziom bezpieczeństwa europejskiego systemu bankowego.....  | 149 |
| <b>Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska:</b> Wykupy obligacji korporacyjnych na rynku Catalyst w latach 2013–2014 – na przykładzie obligacji deweloperskich.....   | 158 |
| <b>Jolanta Korkosz-Gębska:</b> Wspieranie i promocja innowacji ekologicznych na przykładzie województwa lubelskiego.....  | 168 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Andrzej Koza:</b> System kwotowy a zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Czechach i w Polsce .....  | 178 |
| <b>Wojciech Krawiec:</b> Inwestowanie zaangażowane społecznie jako forma realizacji koncepcji SRI .....  | 190 |
| <b>Danuta Król:</b> Wybrane instrumenty wspierania rozwoju lokalnego .....   | 201 |
| <b>Barbara Kryk:</b> ERES jako wyraz rangi środowiska naturalnego w statystyce publicznej .....  | 210 |
| <b>Robert Kurek:</b> Bitcoin a ekonomiczne funkcje pieniądza .....   | 219 |
| <b>Elwira Leśna-Wierszółowicz:</b> Istota nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi w Polsce .....   | 229 |
| <b>Irena Łacka:</b> Problemy oceny efektywności podmiotów ekonomii społecznej .....  | 241 |
| <b>Ewa Mazur-Wierzbicka:</b> Nakłady inwestycyjne w ochronie środowiska w Polsce .....   | 252 |
| <b>Jarosław Pawłowski:</b> Ekorating telefonów komórkowych .....   | 263 |
| <b>Tomasz Potocki:</b> Instytucjonalne uwarunkowania i mechanizmy podnoszenia świadomości finansowej .....   | 274 |
| <b>Adriana Przybyszewska:</b> Zagrożenia i grupy ryzyka współczesnych mikro-finansów .....   | 286 |
| <b>Ewa Spigarska:</b> Opłata za gospodarowanie odpadami jako dochód gminy....  | 297 |
| <b>Błażej Suproń:</b> Wpływ elektronicznego systemu poboru opłat drogowych na inwestycje przedsiębiorstw na przykładzie województwa zachodniopomorskiego ..... | 307 |
| <b>Magdalena Swacha-Lech:</b> Problem świadomości finansowej w kontekście gromadzenia oszczędności emerytalnych .....  | 317 |
| <b>Marta Szaja:</b> Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju a planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym .....   | 331 |
| <b>Marek W. Szewczyk:</b> Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego powiatów województwa lubelskiego .....  | 342 |
| <b>Magdalena Ślebocka:</b> Finansowy aspekt koncepcji rewitalizacji miast w świetle założeń do projektu ustawy o rewitalizacji .....                           | 355 |
| <b>Aneta Tylman:</b> Rewitalizacja jako kluczowy aspekt polityki finansowania i rozwoju zrównoważonego miast .....   | 364 |
| <b>Stanisław Wieteska:</b> Emisja dwutlenku węgla przez pojazdy mechaniczne jako element zewnętrznych kosztów transportu drogowego w Polsce.....               | 372 |
| <b>Rafał Wilczyński:</b> Znaczenie struktury właścicielskiej spółek publicznych dla rozwoju polskiego rynku kapitałowego w latach 2008–2012 .....              | 386 |
| <b>Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn:</b> Nierówności dochodowe gospodarstw domowych w Polsce w kontekście zrównoważonego rozwoju .....               | 396 |
| <b>Justyna Zabawa:</b> Ekologiczne wyzwania współczesnej bankowości – przypadek grupy Deutsche Bank .....  | 408 |
| <b>Agnieszka Żołądkiewicz:</b> Ekogospodarka w działalności banków jako przejaw koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu .....                           | 418 |

## Summaries

|   |     |
|---|-----|
| <b>Joanna Antczak:</b> Impact of environmental fees on company's financial results .....  | 11  |
| <b>Bartosz Bartniczak:</b> The ability to use repayable instruments in projects relating to waste management.....   | 21  |
| <b>Sylwia Bożek, Beata Dubiel:</b> Materialization of the exceptional risk vs. compensation of its effects by insurance.....  | 30  |
| <b>Dorota Burzyńska:</b> Sustainable water management on the example of Paris Metropolis.....   | 42  |
| <b>Iwona Dorota Czechowska:</b> The search for fairness in the context of professional codes on the example of the banking sector.....  | 53  |
| <b>Karolina Daszyński-Żygadlo, Bożena Ryszawska:</b> The role of corporate social responsibility in <i>sustainability transition</i> .....  | 62  |
| <b>Anna Dąbkowska:</b> The share of bank credit as sources of SMEs financing in Poland and in Germany .....   | 73  |
| <b>Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo:</b> Selected aspects of CSR in the financial market – survey results on a representative sample of Polish society.....   | 84  |
| <b>Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj:</b> Dysfunctions of the reporting system in public finance sector units .....  | 94  |
| <b>Renata J. Jedlińska:</b> The effect of virtual economy on the real economy – selected issues.....  | 104 |
| <b>Szymon Kasprowski:</b> The inspection of legitimate receiving of benefits in case of sickness and maternity in the Polish social insurance system in the years 2005–2013.....  | 117 |
| <b>Lidia Klos:</b> Sources of financing the environmental protection in Poland.....   | 129 |
| <b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Problems of excessive indebtedness of self-government units in Poland in the context of rising challenges for development in the European Union's financial perspective for 2014–2020..... | 139 |
| <b>Jan Koleśnik:</b> Post-crisis tools of the supervisory review process vs. the level of safety of the European banking system.....  | 149 |
| <b>Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska:</b> Corporate bond redemption on the Catalyst market in the years 2013–2014 – the example of the property developers bonds .....  | 158 |
| <b>Jolanta Korkosz-Gębska:</b> Supporting and promotion of eco-innovations based on The Lubelskie Voivodeship .....   | 168 |
| <b>Andrzej Koza:</b> Quota scheme vs. employment of people with disabilities in The Czech Republic and Poland.....  | 178 |
| <b>Wojciech Krawiec:</b> Impact investing as a form of the realization of SRI conception.....   | 190 |
| <b>Danuta Król:</b> Some local development support tools .....  | 201 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Barbara Kryk:</b> EEEA as evidence for the importance of the natural environment in public statistics .....  | 210 |
| <b>Robert Kurek:</b> Bitcoin vs. economic functions of money .....  | 219 |
| <b>Elwira Leśna-Wierszółowicz:</b> The essence of supervision of open pension funds in Poland .....   | 229 |
| <b>Irena Łącka:</b> Problems of effectiveness evaluation of social economy entities .....   | 241 |
| <b>Ewa Mazur-Wierzbicka:</b> Investment outlays in the environmental protection in Poland .....   | 252 |
| <b>Jarosław Pawłowski:</b> Eco rating of mobile phones .....  | 263 |
| <b>Tomasz Potocki:</b> Institutional conditions and mechanisms which improve the level of financial capabilities .....                                    | 274 |
| <b>Adriana Przybyszewska:</b> Hazards and risk groups of modern microfinance .....  | 286 |
| <b>Ewa Spigarska:</b> Fee for waste management as an income of a commune .....  | 297 |
| <b>Błażej Suproń:</b> Influence of electronic road toll collection system on business investments on the example of The West Pomeranian Voivodeship ..... | 307 |
| <b>Magdalena Swacha-Lech:</b> The problem of financial awareness in the context of gathering of retirement savings .....                                  | 317 |
| <b>Marta Szaja:</b> The realisation of sustainable development concept vs. local-level spatial planning .....   | 331 |
| <b>Marek W. Szewczyk:</b> Spatial diversity of economic development of poviats of The Lubelskie Voivodeship .....   | 342 |
| <b>Magdalena Ślebocka:</b> Financial aspect of the concept of urban renewal in the light of the objectives of the project of Revitalization Act .....     | 355 |
| <b>Aneta Tylman:</b> Revitalization as the key aspect of the financing and urban sustainable development policy .....                                     | 364 |
| <b>Stanisław Wieteska:</b> Carbon dioxide emissions by motor vehicles as part of the external costs of road transport in Poland .....                     | 372 |
| <b>Rafał Wilczyński:</b> Significance of public companies ownership structure for Polish capital market development in the years 2008–2012 .....          | 386 |
| <b>Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn:</b> Income inequality of Polish households in the context of sustainable development .....                 | 396 |
| <b>Justyna Zabawa:</b> Environmental challenges of contemporary banking – the case of Deutsche Bank Group .....   | 408 |
| <b>Agnieszka Żołądkiewicz:</b> Ecomanagement in the activities of banks as a manifestation of the concept of corporate social responsibility .....        | 418 |

**Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj**

Uniwersytet Szczeciński  
e-mail: m.g.koczkodaj@wzieu.pl

---

## DYSFUNKCJE SYSTEMU SPRAWOZDAWCZOŚCI W JEDNOSTKACH SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

---

## DYSFUNCTIONS OF THE REPORTING SYSTEM IN PUBLIC FINANCE SECTOR UNITS

---

DOI: 10.15611/pn.2015.395.09

**Streszczenie:** Celem badawczym artykułu była identyfikacja niepożądanych zjawisk, które występują bądź mogą się pojawić przy sporządzaniu zarówno sprawozdań budżetowych, finansowych, jak i w zakresie operacji finansowych, które obligatoryjnie muszą być sporządzane przez jednostki sektora publicznego. Wskazano na akty prawne, na podstawie których sporządza się poszczególne typy sprawozdań. Uwaga została również skierowana na szczególne zasady rachunkowości i sprawozdawczości (zasada kasowa i memoriałowa) stosowane przez jednostki sektora finansów publicznych. Oceniono także ich wpływ na praktyczne sporządzanie sprawozdań.

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego, sprawozdawczość budżetowa, finansowa, sprawozdawczość w zakresie operacji finansowych.

**Summary:** The article tries to identify undesired effects that occur or could occur when drawing up different kind of proceedings by the public sector. Particular regulations, on which individual types of proceedings are being drawn up, were pointed out. The attention was also assigned to particular accounting and reporting rules (cash basis and memorial basis) of public finance sector units, as well as to their consequences.

**Keywords:** local government units, budget reporting, financial reporting, reporting in the scope of financial operations.

### 1. Wstęp

Jednostki sektora finansów publicznych odgrywają i będą odgrywać znaczącą rolę w zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych i regionalnych. Procesy decyzyjne zapadające w obszarze gospodarki finansowej gmin, powiatów i województw mają swoje istotne konsekwencje w całokształcie zjawisk dotyczących rozwoju społecz-

no-gospodarczego, a ostatecznie wpływają na jakość życia społeczności lokalnych. Te determinanty powodują, że rola sprawozdawczości powinna stale rosnąć i być pomocna przy podejmowaniu decyzji. Niestety, praktyka wskazuje, że sprawozdawczość w jednostkach sektora finansów publicznych nie jest pozbawiona wad i błędów. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest duża liczba przepisów prawa oraz występujące przypadki ich niespójności.

Dodatkowo fakt, iż sektor publiczny nastawiony jest na maksymalizację użyteczności publicznej, a nie maksymalizację wartości dla właścicieli, powoduje, że tak naprawdę informacje pochodzące ze sprawozdań nie są w praktyce wykorzystywane. Co więcej, wspomniane dysfunkcje powodują, że sporządzane sprawozdania przygotowywane są tylko dla celów statystycznych i organów kontroli. Typowa analiza sprawozdań budżetowych i finansowych w sektorze publicznym nie jest podstawą (tak jak w sektorze komercyjnym) do podejmowania dalszych działań i wyboru strategii działania. Wybór zadań determinowany jest bardzo często potrzebą chwili czy możliwością pozyskania i wykorzystania, w określonym czasie, środków bezwrotnych pochodzących z zewnętrznych źródeł.

## 2. Uregulowania prawne dotyczące obowiązku sprawozdawczości

Nadrzędnym aktem prawnym dotyczącym sfery finansów publicznych, do którego odwołują się obecne przepisy prawa obejmujące sektor publiczny, jest ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>1</sup>, która reguluje zasady prowadzenia rachunkowości przez podmioty sektora finansów publicznych. Nie wszystkie jej przepisy mają jednak w tym sektorze zastosowanie. Zgodnie z art. 80 części podmiotów tego sektora nie dotyczą przepisy rozdziału 5 ustawy „Sprawozdania finansowe jednostki”, rozdziału 6 „Skonsolidowane sprawozdania finansowe grupy kapitałowej” oraz rozdziału 7 „Badanie i ogłaszanie sprawozdań finansowych”. Obowiązki dotyczące sporządzania i obiegu sprawozdań reguluje w ich przypadku odrębne rozporządzenie<sup>2</sup>.

Oprócz ustawy o rachunkowości równie ważnym aktem prawa jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>. Zgodnie z jej art. 40 ust. 1 jednostki sektora finansów publicznych (JSFP) prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych. Oznacza to, że na początku jednostka budżetowa i samorządowy zakład budżetowy stosują odpowiednio uregulowania zawarte w ustawie o finansach

---

<sup>1</sup> DzU 2013, nr 152, poz. 330.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów JST, jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 2010, nr 128, poz. 861.

<sup>3</sup> DzU nr 157, poz. 1240, z późn. zm.



publicznych, a w drugiej kolejności (przy braku uregulowań w tej ustawie) przepisy ustawy o rachunkowości<sup>4</sup>.

**Tabela 1.** Sprawozdania sporządzane przez jednostki sektora finansów publicznych

| Rodzaj sprawozdań                            | Akt prawny  |
|--|---|
| Sprawozdania budżetowe                       | Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej   |
| Sprawozdania finansowe                       | Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. |
| Sprawozdanie w zakresie operacji finansowych | Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych   |

Źródło: opracowanie własne.

Jednostki sektora finansów publicznych oprócz prowadzenia rachunkowości na podstawie wymienionych wyżej aktów prawnych, zobligowane są do sporządzania różnorodnych sprawozdań, na podstawie poszczególnych rozporządzeń, które zawarte zostały w tabeli 1.

### 3. Szczególne zasady rachunkowości i sprawozdawczości jednostek sektora finansów i ich konsekwencje

Szczególną, a zarazem niekiedy kłopotliwą sytuacją w prowadzeniu rachunkowości w jednostkach sektora finansów publicznych jest równoczesne stosowanie dwóch zasad: memoriałowego i kasowego prowadzenia ewidencji i ujęcia budżetu<sup>5</sup>.

Zasada memoriału<sup>6</sup> została sformułowana w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, gdzie zgodnie z jego treścią w księgach rachunkowych jednostki należy ująć

<sup>4</sup> Jednakże nie wszystkie zasady określone w ustawie o finansach publicznych znajdują zastosowanie w samorządowym zakładzie budżetowym, zakład nie jest bowiem zobligowany, w przeciwieństwie do jednostki budżetowej, do stosowania ewidencji budżetu metodą kasową. M. Kaczurak-Kozak, P. Walczak, M. Culepa (red.), *Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 251–252.

<sup>5</sup> Szerzej na temat zasad rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych w: T. Kiziu-kiewicz (red.), *Rachunkowość w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2004, s. 65–70.

<sup>6</sup> Por. K. Winiarska (red.), *Podstawy rachunkowości*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 25.

wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami, dotyczące danego roku obrotowego. Oznacza to, że jednostka powinna wprowadzić do ewidencji wszelkie aktywa, zobowiązania oraz przychody i koszty niezależnie od terminu ich zapłaty, jeżeli mają one wpływ na wynik finansowy. Zasada ta ma także istotne znaczenie dla sprawozdawczości finansowej, z uwagi na fakt, że sprawozdania finansowe sporządzone według zasady memoriału dostarczają użytkownikom nie tylko informacji o przyszłych transakcjach pociągających za sobą wpływ lub wpływ środków pieniężnych, lecz również o obowiązkach jednostki do zapłaty pieniężnej w przyszłości oraz o zasobach odpowiadających środkom pieniężnym, które jednostka otrzyma w przyszłości<sup>7</sup>.

Zasada kasowości<sup>8</sup> (kasowego wykonania) stanowi przeciwieństwo zasady memoriału. Jej zakres pojęciowy sformułowany został w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do tego przepisu plany kont powinny uwzględniać to, że dochody i wydatki ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą. Dodatkowo ujęcie kasowe wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.<sup>9</sup> (paragraf 3 i 5).

Ewidencja księgową jednostek budżetowych dopuszcza współistnienie obu zasad, nie wywołując żadnych negatywnych skutków. Warunkiem jest jednak jej niestosowanie do dochodów i wydatków, których faktycznie nie wykonano. W przypadku ewidencji księgowej budżetu zasada memoriału poddana jest ściślejszej reglamentacji. Ograniczona została wyłącznie do wąskiej kategorii należności (środków z budżetów zewnętrznych czy udzielenia z własnego budżetu pożyczki), zobowiązań finansowych (kredyty, pożyczki, emitowane papiery wartościowe) oraz wydatków niewygasających. W niektórych przypadkach jej stosowanie doprowadzi nawet do faktycznego przełamania obowiązku ujęcia w budżecie dochodów i wydatków w terminie ich zapłaty. Należy jednak pamiętać, że będą one stanowiły wyjątek od powszechnie obowiązującej reguły. W pozostałym zakresie, z uwagi na sposób wykonywania budżetu (roczność, wygasanie wydatków), zasada memoriału nie będzie miała praktycznie żadnego zastosowania<sup>10</sup>.

Odnosząc się do wyżej wskazanych wyjątków, całkowite odstępstwo od zasady kasowości przybiera marginalną postać, dotyka wąskiej kategorii dochodów i wydatków. Wśród nich znajdują się:

<sup>7</sup> M. Kaczurak-Kozak, P. Walczak (red.), wyd. cyt., s. 298.

<sup>8</sup> Szerzej w: K. Winiarska, M. Kaczurak-Kozak, *Rachunkowość budżetowa*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 35–37, oraz A. Zysnarska, *Rachunkowość jednostek budżetowych i gospodarki pozabudżetowej*, ODDK, Gdańsk 2006, s. 63–64.

<sup>9</sup> Rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 128, poz. 861, z późn. zm.

<sup>10</sup> M. Kaczurak-Kozak, P. Walczak (red.), wyd. cyt., s. 299.

- dochody z tytułu otrzymanej w grudniu na styczeń roku następnego części oświatowej subwencji ogólnej,
- dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych,
- wydatki niewygasające, o których mowa w art. 263 ustawy o finansach publicznych<sup>11</sup>, pod warunkiem faktycznego ich wykonania w przedłużonym terminie.

Zgodnie z obowiązującymi zasadami ww. kategorie dochodów i wydatków ujmuje się w ewidencji księgowej w innych terminach, niż wynika to z faktycznej realizacji. Dla udziałów w podatkach będzie to termin nie później niż do 31 grudnia roku budżetowego, mimo że faktycznie wpłyną do budżetu w styczniu roku następnego. Z kolei otrzymana w grudniu część oświatowa subwencji ogólnej, jako dochód wykonany, zaksięgowana zostanie w styczniu roku następnego. Jeżeli chodzi o wydatki niewygasające, podobnie jak udziały w podatkach, zostaną uznane za wykonane w danym roku budżetowym, mimo że rzeczywista ich realizacja nastąpi w okresie późniejszym. W pozostałym zakresie aktywności JST nie ma innych uzasadnionych normatywnie przypadków, do których zasada kasowości nie miałaby zastosowania<sup>12</sup>.

Przyjęcie zasady kasowej w stosunku do wykonania budżetu powoduje określone konsekwencje związane z ujęciem dochodów i wydatków w ewidencji oraz sprawozdawczości. Przykładowo, w sprawozdaniach dotyczących dochodów przedstawia się jako dochody danego roku wszystkie wpłaty, które zostały dokonane na rachunku bankowym w danym roku, czyli również spóźnione, nieuregulowane w terminie wpłaty z okresów ubiegłych, wpłaty naliczonych w ubiegłym roku należności podatkowych zapłacone w bieżącym roku, a także wpłaty dokonywane za przyszły rok budżetowy oraz wszelkie bieżące wpłaty należne i regulowane w danym roku budżetowym. W wypadku ewidencji wydatków nie zalicza się do nich zobowiązań budżetu, które nie zostały zapłacone (niezależnie od terminu płatności i okresu, którego płatność ze środków publicznych rzeczywiście dotyczyła). Jeśli jednostka otrzymała kredyt lub pożyczkę, ujmuje się je w momencie ich wpłynięcia na rachunek budżetu, a udzielone pożyczki ujmowane są jako rozchód w momencie faktycznego przekazania środków do dyspozycji. Efektem stosowania ujęcia kasowego jest to, że należności i zobowiązania są księgowane w momencie ich zapłaty pod datą i na podstawie wyciągu bankowego.

Jak zasygnalizowano powyżej, stosowanie zasady memoriału w ewidencji księgowej budżetu wiąże się z zachowaniem szczególnej ostrożności, nawet jeżeli nie ma ona pośredniego oddziaływania na realizowane w przyszłości dochody lub wydatki. W praktyce zapis memoriałowy nie ma żadnych ograniczeń czasowych określających termin sfinalizowania uprzednio zaewidencjonowanej operacji. Nie będzie to problemem dla jednostki, co nie oznacza jednoznacznie, że nie będzie

<sup>11</sup> Ostateczny termin dokonania wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, upływa 30 czerwca roku następnego. Łącznie z ich wykazem organ stanowiący JST ustala plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych.

<sup>12</sup> M. Kaczurak-Kozak, P. Walczak (red.), wyd. cyt., s. 299.

z tego tytułu komplikacji w ewidencji dochodów i wydatków w budżecie. Zgodnie z obowiązującymi zasadami budżet planowany jest na rok i wykonywany w tym okresie, z wyłączeniem wyjątków (wydatki niewygasające). Wprowadzając zatem do jego ewidencji, tytułem należności lub zobowiązań, dochody inne niż wskazane przy omawianiu wyłączeń w zakresie stosowania zasady kasowości, może dojść do naruszenia równowagi pomiędzy środkami będącymi w faktycznej dyspozycji budżetu a stanem zaewidencjonowanym. Wyliczając na koniec roku pulę takich środków, sumuje się wszelkie aktywa budżetu, a następnie odejmuje od nich wybrane pozycje pasywów. Będą nimi:

- zobowiązania wobec budżetów,
- pozostałe zobowiązania,
- wydatki niewygasające (jeżeli nie pomniejszono aktywów),
- pozostałe pasywa, przez które należy rozumieć subwencję otrzymaną w grudniu na styczeń roku następnego.

W ten sposób ustalona zostanie kwota środków (przychodów) możliwych do zadysponowania w roku następnym. Problem powstanie z chwilą, gdy w ewidencji budżetu do należności przypisane zostaną niezrealizowane dochody inne niż wymienione ustawowo. Spowoduje to bowiem wiele niepożądanych zjawisk. Po pierwsze, bezzasadnie zwiększona zostanie pula wolnych środków, którymi jednostka faktycznie nie będzie dysponowała. Po drugie, tak przypisany dochód, mimo że z punktu widzenia zasad planowania i klasyfikacji budżetowej stanie się przychodem (ujętym ewidencyjnie wolnym środkiem), z chwilą jego faktycznej realizacji nie zostanie uznany za przychód z lat ubiegłych, lecz dochód kolejnego budżetu – zgodnie z regułą kasowości. Prowadzi to do wniosku, iż zaksięgowanej w ten sposób należności praktycznie nie będzie można zrealizować. Wyżej przedstawiona sytuacja stanowi podstawową różnicę pomiędzy kasowością budżetu a księgowością jednostek budżetowych.

#### **4. Zjawiska niepożądane w sprawozdawczości sektora publicznego**

Dokonując analizy przepisów prawnych oraz rozwiązań praktycznych w zakresie sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych, negatywnie należy ocenić, co zostało wspomniane w pierwszej części opracowania, równoległe funkcjonowanie dwóch zasad: kasowej i memoriałowej. Powoduje to, że w praktyce występują sytuacje, w których naruszona zostaje zasada kasowego wykonania budżetu, ponieważ wliczane zostają w poczet rozdysponowanych środków publicznych te, których realizacja nastąpi dopiero w roku następnym. Takie ujęcie powoduje, że rozdysponowanie środków publicznych uznane za wykonane nie może być ujęte w planie wydatków, jak również rozchodów roku następnego, a faktycznie jednak zostanie w przyszłym roku poniesione.

Tworzenie budżetu według metody kasowej oraz sporządzanie sprawozdań finansowych na podstawie zasady memoriałowej utrudnia proces zarządzania finansami publicznymi. Negatywnie należy więc ocenić równoległe występowanie tych dwóch zasad. W księgowości opartej na metodzie kasowej nie tworzy się rezerw na należności i zobowiązania, co może zachęcać do manipulacji wykazywaną nadwyżką lub deficytem. Natomiast atutem zasady memoriałowej jest przede wszystkim zwiększenie przejrzystości informacji oraz oparcie zarządzania na wynikach działalności.

Pozytywnym faktem jest to, iż w procesie modyfikowania zasad rachunkowości sektora finansów publicznych i tworzenia w tym sektorze nowych zasad zaobserwować można zjawisko wzorowania się na rachunkowości stosowanej w sektorze prywatnym<sup>13</sup>. Świadczy o tym między innymi wskazywanie przez organizacje zajmujące się tworzeniem zasad rachunkowości sektora publicznego czy wpływające na ich kształtowanie, że główną zasadą w sektorze finansów publicznych powinna być zasada memoriałowa – właściwa dla sektora podmiotów zorientowanych na przynoszenie korzyści ekonomicznych.

Dodatkowe skomplikowanie w sektorze publicznym wynika także z konieczności przestrzegania i stosowania, zarówno w księgowości, jak i sprawozdawczości, klasyfikacji budżetowej<sup>14</sup>, która powoduje, iż oprócz zapisu operacji gospodarczych na określonych kontach, trzeba dokonać zapisu w odpowiednim dziale, rozdziale oraz paragrafie. Ta konieczność powoduje często, że przy ogólnym dostępie środków pieniężnych może się okazać, iż na danym paragrafie jest ich niewystarczająca ilość, co skutkować może niezapłaceniem zobowiązania w terminie, a to z kolei może doprowadzić do wymierzenia kary kierownikowi jednostki przez komisję orzekającą w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Negatywnie ocenić należy także możliwość stosowania różnych form składania sprawozdań (przy sprawozdaniach budżetowych wymagana jest forma i papierowa i elektroniczna, natomiast przy sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych – wybór formy jest dowolny i decyduje o nim organ wykonawczy).

Zwrócić należy uwagę również na fakt nierównego i różnego uregulowania prawnego w aspekcie sporządzania korekt do poszczególnych rodzajów sprawozdań<sup>15</sup>. Nie ma jednego, ujednoczonego podejścia i w każdym przypadku należy posiłkować się przepisami prawnymi, które do poszczególnych typów i rodzajów sprawozdań określają odrębne zasady przesyłania (bądź nie) korekty.

---

<sup>13</sup> Zob. także w: W.A. Nowak, *Rachunkowość sektora publicznego. Koncepcje, metody, uwarunkowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 102–104.

<sup>14</sup> Szerzej w: K. Brzozowska i in., *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013, s. 111–116.

<sup>15</sup> Zob. także w: C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe, 580 pytań i odpowiedzi*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 656.

Sytuacją, która powoduje utrudnienia w sporządzaniu i przekazywaniu sprawozdań, jest też równoczesne występowanie wielu systemów informatycznych<sup>16</sup> służących do weryfikacji i przekazywaniu sprawozdań. Dla ułatwienia funkcjonowania sektora publicznego oraz przejrzystości sporządzania sprawozdań powinien funkcjonować jeden system informatyczny służący do ich przekazywania różnym odbiorcom.

Dysfunkcją obecnie obowiązującej sprawozdawczości budżetowej są również istniejące zasady prezentowania sprawozdań z wykonania budżetu. Chodzi tu mianowicie o dane ujmowane w pozycji „plan”. Dane te pochodzą z ostatniej zmiany planu (najczęściej ma to miejsce w grudniu danego roku budżetowego), co powoduje, że są nieadekwatne, gdyż danymi, które faktycznie powinny być tu podawane, są dane planowane, ujęte w uchwale ustanawiającej budżet na dany rok (najczęściej ma to miejsce w grudniu roku poprzedzającego dany rok budżetowy).

Ponadto należy odnieść się do możliwości oceny osiągniętych wyników z wykonania budżetu. Podawane wielkości nie stanowią faktycznie wykonanych, tylko różnicę wynikającą z ostatnich zmian w „planie” budżetu. Tym samym nie istnieje faktyczna możliwość oceny osiągniętych wyników wykonania budżetu. Sprowadza się to najczęściej do porównania wskaźników wykonania, a nie faktycznej realizacji zaplanowanych zadań.

Mimo bardzo szczegółowych uregulowań dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie ma w tej ustawie wskazanych sankcji w przypadku wykazania w sprawozdaniu finansowym danych niezgodnych z danymi w ewidencji księgowej<sup>17</sup>. Posiłkować się w tym zakresie należy ustawą o rachunkowości. Fakt ten po raz kolejny dowodzi, iż mimo ogromu przepisów prawnych nie są one kompleksowe i spójne.

Pozostałe nieprawidłowości i błędy, które występują przy sporządzaniu poszczególnych rodzajów sprawozdań, można podzielić na bardziej i mniej istotne. Do najczęściej spotykanych zalicza się:

1. W zakresie sprawozdań budżetowych:
  - wykazywanie planowanych dochodów w kwotach innych niż wynikające z uchwały budżetowej (po zmianach),
  - stosowanie niewłaściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej,
  - niezgodność danych w poszczególnych, powiązanych sprawozdaniach,
  - brak spójności kwot dotyczących planowanych wydatków ujętych w sprawozdaniach z planem finansowym jednostki,
  - niezgodność wykonania wydatków z planem w ramach paragrafu, w odniesieniu do zadania;

<sup>16</sup> Obecnie każda jednostka kontrolna może żądać przekazywania sprawozdań za pomocą innego systemu informatycznego (np. do RIO i MF przekazywane są sprawozdania za pomocą programu Bestia, do Urzędu Wojewódzkiego za pomocą e-PUA-pu, czy system Trezor do przekazywania sprawozdań do budżetu państwa).

<sup>17</sup> Zob. także w: W.A. Nowak, wyd. cyt. s. 98–99.

2. W zakresie sprawozdań dotyczących operacji finansowych:
- brak powiązań między sprawozdaniem wydatkowym a w zakresie zobowiązań wymagalnych,
  - niewykazywanie kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich,
  - niewykazywanie zobowiązań wymagalnych,
  - w przypadku wystąpienia zobowiązań wymagalnych niezłączanie wyjaśnień, czego te zobowiązania dotyczą,
  - niesporządzanie sprawozdań negatywnych, tj. w sytuacji gdy jednostka nie posiada żadnych należności,
  - błędne klasyfikowanie należności do poszczególnych grup dłużników,
  - wykazywanie kwot należności nie w wartości nominalnej, lecz z odsetkami;
3. W zakresie obu typów sprawozdań:
- wykazywanie danych niezgodnie z ewidencją księgową,
  - sporządzanie i przekazywanie niekompletnych sprawozdań,
  - niezgodność dat widniejących na sprawozdaniu z datami na wydruku z systemu do niego,
  - brak dołączonej pod sprawozdanie kserokopii upoważnienia do zastępstwa w zakresie podpisywania sprawozdań dla osób zastępujących osoby podpisujące sprawozdanie,
  - brak zastosowania aktualnych wzorów sprawozdań oraz zaznaczenia na nich, jakiego okresu dotyczą (np. miesiąc, kwartał, rok), jaki jest rodzaj sprawozdania (np. jednostkowe, zbiorcze),
  - brak zgodności wersji papierowej z wersją elektroniczną sprawozdania,
  - brak załączenia do korekty sprawozdania wyjaśnienia dotyczącego przyczyn jej złożenia;
4. W zakresie sprawozdania finansowego:
- niezgodność kwot występujących wspólnie w bilansie, w rachunku zysków i strat oraz w zestawieniu zmian w funduszu jednostki,
  - niedołączanie do sprawozdania finansowego informacji uzupełniającej dotyczącej wzajemnych rozliczeń pomiędzy jednostkami<sup>18</sup>.

## 5. Zakończenie

Z uwagi na obecną sytuację gospodarczą, nie tylko w odniesieniu do warunków polskich czy europejskich, lecz także międzynarodowych, bardzo istotne jest, aby środki publiczne były wykorzystywane w sposób celowy, oszczędny (co nie zawsze oznacza najtańszy) i efektywny. Sprawozdawczość budżetowa i finansowa, jak rów-

---

<sup>18</sup> Więcej na temat wzajemnych rozliczeń oraz zasad sporządzania skonsolidowanych sprawozdań w: A. Gierusz, M. Gierusz, *Konsolidacja sprawozdań finansowych według MSSF*, ODDK, Gdańsk 2000, s. 14–30.

niez sprawozdanie z wykonania budżetu, które tworzone jest na podstawie sprawozdań budżetowych, powinny stanowić podstawę do sporządzania analiz<sup>19</sup>, wysuwania wniosków i tworzenia na ich podstawie określonych programów i strategii działania. Nadmienić należy, że w obecnym stanie prawnym sprawozdawczość w sektorze publicznym jest bardzo mocno rozbudowana i skomplikowana. Sektor ten powinien w swoich działaniach wzorować się na sektorze komercyjnym, oczywiście nie zapominając o tym, że celem jego funkcjonowania jest maksymalizacja użyteczności publicznej, a ustandaryzowanie przepisów i zasad prowadzenia rachunkowości i sporządzania sprawozdań na pewno będzie jednym z kluczowych elementów sprzyjających poprawie jego funkcjonowania.

## Literatura

- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., 2013, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Gierusz A., Gierusz M., 2000, *Konsolidacja sprawozdań finansowych według MSSF*, ODDK, Gdańsk.
- Kaczurak-Kozak M., Walczak P., Culepa M. (red.), 2014, *Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, C.H. Beck, Warszawa.
- Kiziukiewicz T. (red.), 2004, *Rachunkowość w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa.
- Kosikowski C., Salachna J.M. (red.), 2012, *Finanse samorządowe, 580 pytań i odpowiedzi*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Nowak W.A., 1998, *Rachunkowość sektora publicznego. Koncepcje, metody, uwarunkowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów JST, jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 2010, nr 128, poz. 86.
- Rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 128, poz. 861, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, DzU 2013, nr 152, poz. 330.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- Winiarska K. (red.), 2010, *Podstawy rachunkowości*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Winiarska K., Kaczurak-Kozak M., 2013, *Rachunkowość budżetowa*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Zysnarska A., 2006, *Rachunkowość jednostek budżetowych i gospodarki pozabudżetowej*, ODDK, Gdańsk.

---

<sup>19</sup> Por. L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 128.