

1. Nieustalenie na piśmie dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady – politykę rachunkowości

Przyjęta w jednostce polityka (zasady) rachunkowości jest jednym z obowiązkowych elementów rachunkowości jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych, zobowiązanych do stosowania ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: uor). Obowiązek jej posiadania przez każdą jednostkę organizacyjną sektora finansów publicznych wynika z art. 4 ust. 3 pkt 1 uor w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 i 4 uor. **Ustalona polityka rachunkowości jednostki powinna być utrwalona na piśmie, w języku polskim** (art. 10 ust. 1 uor). Obowiązek pisemnego ustalenia i aktualizacji dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości obejmuje zarówno **część obowiązkową** (określoną w art. 10 ust. 1 uor), jak i **część fakultatywną (nieobowiązkową)** polityki rachunkowości. **Do części nieobowiązkowej zalicza się instrukcje:**

- kasową,
- magazynową,
- obiegu i kontroli dowodów księgowych,
- druków ścisłego zarachowania,
- gospodarki środkami trwałymi,
- inwentaryzacyjną.

W jednostkach sektora finansów publicznych nieobowiązkowe części polityki rachunkowości stanowią jednocześnie część dokumentacji opisującej przyjęty w jednostce system kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej i rachunkowości (art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; dalej: uofp).

Jednostki sektora finansów publicznych mogą przy tworzeniu polityki rachunkowości **korzystać z Krajowych Standardów Rachunkowości** (dalej: KSR). Zasady, na jakich jednostki powinny stosować KSR oraz stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości, zostały szczegółowo opisane w rozdziale III **KSR nr 7 – „Zmiany zasad (polityki) rachunkowości, wartości szacunkowych, poprawianie błędów, zdarzenia następujące po dniu bilansowym – ujęcie i prezentacja”**. Zgodnie z nimi w przypadku braku uregulowania w przepisach rachunkowości zasad klasyfikacji, wyceny lub prezentacji określonej transakcji lub innego zdarzenia występującego w jednostce, kierownik jednostki, ustalając przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, może korzystać z KSR. **Stosowanie KSR oraz stanowisk Komitetu przy formułowaniu zasad (polityki) rachunkowości przez jednostkę nie jest obowiązkowe**, niemniej jednak ich przyjęcie w sprawach nieuregulowanych przez uor zapewnia rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki. Jeśli jednostka przyjmuje KSR, to zobowiązana jest stosować wszystkie standardy oraz stanowiska Komitetu, które jej dotyczą. **Decyzja kierownika jednostki o stosowaniu tylko wybranych KSR spośród tych, które jej dotyczą, albo przyjęcie tylko niektórych ich postanowień, jest równoważne decyzji o nieprzyjęciu do stosowania KSR**. W takiej sytuacji, w każdym przypadku wystąpienia w działalności jednostki transakcji, zdarzenia lub warunku, będących sprawami, których przepisy o rachunkowości nie regulują, jednostka jest zobowiązana do szczegółowego opracowania i uzasadnienia przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w tych sprawach. Jednostki sektora finansów publicznych w większości

wybierają właśnie ten sposób postępowania, ze względu na to, że specyfika prowadzenia przez nie działalności wpływa na sposób prowadzenia ich rachunkowości. Specyfika ta powoduje, że mimo dokonanych na przestrzeni ostatnich lat ujednolicień sposób prowadzenia rachunkowości nadal odbiega od sposobu prowadzenia rachunkowości w jednostkach prowadzących działalność gospodarczą, stanowiących głównych adresatów KSR.

W sytuacji gdy jednostka niestosująca KSR postanowiła uznać je za przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, to efekt pierwszego ich zastosowania traktuje się jak zmianę przyjętych zasad (polityki) rachunkowości.

Jednostki łamią przytoczone tu przepisy ogólne uor, np.:

- nie ustalają polityki rachunkowości w całości lub części,
- nie aktualizują polityki rachunkowości,
- ustalają politykę rachunkowości niespójną wewnątrznie,
- politykę rachunkowości ustalają nieuprawnione osoby.

1.1. Nieustalenie polityki rachunkowości w całości lub części

Najpoważniejszym w skutkach naruszeniem przepisów jest nieustalenie polityki rachunkowości dla jednostki w całości. Dotyczy to części obligatoryjnej polityki rachunkowości, wymienionej w art. 10 ust. 1 uor i/lub części fakultatywnej.

1.1.1. Nieustalenie polityki rachunkowości w całości

Nieustalenie dokumentacji opisującej stosowaną w jednostce politykę (zasady) rachunkowości w całości towarzyszy najczęściej innym poważnym nieprawidłowościom w prowadzeniu rachunkowości jednostki. Jest stwierdzane zazwyczaj w jednostkach niewielkich (np. ośrodki sportu i rekreacji, a także małe ośrodki kultury, biblioteki publiczne, przedszkola), rzadko poddawanych jakiegokolwiek kontroli: wewnętrznej (np. w ramach audytu przeprowadzanego w jednostce samorządu terytorialnego) lub zewnętrznej.

PRZYKŁAD BŁĘDU

W ośrodku sportu i rekreacji nie było dokumentacji opisującej przyjęte w nim zasady (politykę) rachunkowości (w części obligatoryjnej, wymienionej w art. 10 uor, w części fakultatywnej ośrodek miał instrukcję obiegu i kontroli dokumentów oraz instrukcję inwentaryzacyjną, jednak nie były one dostosowane do potrzeb jednostki, ponieważ były to skierowane instrukcje obowiązujące w urzędzie gminy). Brak ustalonej polityki rachunkowości był tylko jednym z zaniechań w prowadzeniu rachunkowości jednostki. Główna księgowość ośrodka zaniechała prowadzenia ksiąg rachunkowych syntetycznych, prowadząc jedynie szcztątkową i niepowiązaną z niczym ewidencję pomocniczą w zakresie operacji kasowych (raport kasowy), środków trwałych i wyposażenia (księga inwentarzowa środków trwałych i pozostałych środków trwałych) oraz rozliczeń z tytułu wynagrodzeń pracowniczych (wynagrodzenia, zaliczki na podatek dochodowy, składki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne).

W kształcie opisanym w **przykładzie** nieprawidłowość jest przeważnie wynikiem zaniedbań kierownika jednostki, który nie zna podstawowych obowiązków z zakresu rachunkowości, powierając kwestie z tym związane w całości głównemu księgowemu.

Zdarza się również, że nieustalenie polityki rachunkowości jednostki jest zabiegiem celowym, mającym pomóc w ukryciu nadużyć dokonywanych przez ściśle kierownictwo jednostki (głównego księgowego, głównego księgowego w zмовie z kierownikiem jednostki). Zabieg taki w razie kontroli praktycznie uniemożliwia jej przeprowadzenie oraz dokonanie wiążących ustaleń na temat skali nadużyć.

PRZYKŁAD BŁĘDU

W gminnym ośrodku kultury będącym czynnym podatnikiem VAT została zarządzona kontrola skarbową. Po kilku dniach czynności kontrolne zostały zawieszona z powodu niemożności ustalenia, jakie księgi rachunkowe i na jakich zasadach powinny być prowadzone przez ośrodek. Ośrodek nie dysponował utrwaloną na piśmie dokumentacją opisującą przyjętą w nim politykę rachunkowości, w tym opisem użytkowanego oprogramowania komputerowego, służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Zbiory danych stanowiące księgi rachunkowe były niekompletne (m.in. nie było w ogóle dziennika sprzedaży koniecznego do sprawdzenia prawidłowości złożonych deklaracji na VAT). Ponadto ośrodek nie miał uporządkowanych zbiorów dowodów księgowych. Po zmianie dyrektora i głównego księgowego ośrodka oraz zaprowadzeniu od nowa, na podstawie zgromadzonych na nowo dowodów księgowych, prawidłowych ksiąg rachunkowych, okazało się, że zaniedbania w prowadzeniu rachunkowości jednostki były celowe. Ich zadaniem było ukrycie zdefraudowania środków otrzymanych w formie dotacji z gminy oraz wypracowanych przez sam ośrodek. Defraudacji dokonali działający w zмовie były dyrektor ośrodka oraz była główna księgowa.

Nieustalenie na piśmie polityki rachunkowości jednostek może przybierać w praktyce także inną formę.

PRZYKŁADY BŁĘDÓW

W samorządowej instytucji kultury nie opracowano i nie wprowadzono zarządzeniem kierownika jednostki dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości. Zarówno główna księgowa, jak i kierownik jednostki uważali, że wystarczy, jeśli przy prowadzeniu księgowości będą posługiwać się publikacją książkową „Komentarz do zakładowego planu kont instytucji kultury” oraz instrukcją obsługi oprogramowania używanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

W przedszkolu nie określono polityki rachunkowości. Przy prowadzeniu rachunkowości główna księgowa wykorzystywała publikację książkową „Komentarz do zakładowego planu kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych”. Dyrektor przedszkola w ogóle nie interesował się prowadzeniem rachunkowości jednostki, uważając, że odpowiada za to główna księgowa, która zna się na tym najlepiej.

W opisanych w **przykładach** jednostkach ich kierownictwo, w tym główny księgowy, zdało sobie sprawę, że jednostka powinna mieć dokumentację opisującą przyjęte w niej zasady rachunkowości, jednak w nieprawidłowy sposób wykonało obowiązek z art. 10 ust. 1 uor. Publikacje książkowe, stanowiące komentarze do typowych planów kont, same w sobie nie mogą stanowić polityki rachunkowości jednostki – patrz **ramka**.

Trzy główne powody, dla których publikacje książkowe nie mogą stanowić wprost dokumentacji opisującej politykę rachunkowości jednostki

1. Treść oferowanych komentarzy odpowiada jedynie części dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości jednostki – w zależności od szczegółowości opracowania można w nich znaleźć: wykaz kont syntetycznych i zasady grupowania na nich zdarzeń, sposób prowadzenia ewidencji pomocniczej, zasady wyceny aktywów i pasywów.
2. W komentarzach opisane są wszystkie konta syntetyczne występujące w jednostkach o różnych formach organizacyjno-prawnych, w tym także takie, które nie mają zastosowania w konkretnej jednostce ze względu właśnie na jej formę organizacyjno-prawną (np. konta: 130 „Rachunek bieżący jednostki”, 132 „Rachunek dochodów jednostek budżetowych”, 136 „Rachunek państwowych funduszy celowych”, 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” występują wyłącznie w jednostkach budżetowych i nie mają zastosowania w samorządowych zakładach budżetowych) lub ze względu na niewystępowanie w niej określonego typu operacji gospodarczych (np. w jednostkach budżetowych nieprowadzących kasy, niemogących nabywać papierów wartościowych oraz niebędących organami założycielskim dla innych jednostek nie występują konta: 101 „Kasa”, 030 „Długoterminowe aktywa finansowe” i 015 „Mienie zlikwidowanych jednostek”).
3. W komentarzach są podane różne rozwiązania dotyczące prowadzenia ewidencji pomocniczej, zasad wyceny aktywów i pasywów czy w końcu dopuszczalnych uproszczeń w prowadzeniu rachunkowości, spośród których należy wybrać właściwe dla danej jednostki, ponieważ nie można ich stosować jednocześnie (np. zasady ewidencjonowania i umarzania środków trwałych o niskiej jednostkowej wartości początkowej, zasady ewidencjonowania materiałów z użyciem magazynu lub z jego pominięciem itp.).

Ostatni przypadek nieprawidłowości polegającej na **nieustaleniu polityki rachunkowości w całości dotyczy samorządowych jednostek organizacyjnych objętych wspólną obsługą** (w ramach samorządowych centrów usług wspólnych; dalej: CUW) oraz państwowych jednostek oświatowych objętych wspólną obsługą w zakresie prowadzenia rachunkowości. Błąd polega na tym, że **kierownik jednostki obsługującej ustala jedną politykę rachunkowości dla jednostki obsługującej i dla wszystkich jednostek obsługiwanych**, niezależnie od ich formy organizacyjno-prawnej (jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, osoby prawne – samorządowe instytucje kultury i inne), przedmiotu działalności, wielkości czy rodzaju wykonywanych operacji gospodarczych. **Prawidłowo zarówno jednostka obsługująca, jak i każda jednostka obsługiwana powinny mieć odrębną, własną politykę rachunkowości dostosowaną do:**

- sposobu prowadzenia rachunkowości poszczególnych jednostek funkcjonujących w różnych formach organizacyjno-prawnych,
- specyficznych potrzeb każdej z tych jednostek, uwzględniających jej wielkość, strukturę majątkową, rodzaj wykonywanej działalności,