

Bożena Rudnicka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WYCENA ŚRODKÓW TRWAŁYCH I NALEŻNOŚCI W JEDNOSTKACH BUDŻETOWYCH

Streszczenie: Celem artykułu jest ocena, jak zasady rachunkowości, do których stosowania zobowiązane są jednostki budżetowe, wpływają na jakość informacji o ich majątku. Aby ten cel zrealizować, analizie poddano obowiązujące obecnie jednostki budżetowe zasady rachunkowości, dotyczące przede wszystkim wyceny środków trwałych i należności. Jak wynika z przeprowadzonych badań, jednostki budżetowe – sporządzając bilans zgodnie z obowiązującymi zasadami – prezentują w nim wartość środków trwałych znacznie odbiegającą od ich rzeczywistej wartości. Po nowelizacji szczególnych zasad rachunkowości jednostki budżetowe mają od 2008 r. obowiązek tworzenia odpisów aktualizujących należności wątpliwe, co nareszcie pozwoli urealnić ich wartość wykazywaną w bilansach jednostek.

Słowa kluczowe: jednostka budżetowa, zasady wyceny środków trwałych, zasady wyceny należności.

1. Wstęp

Podstawowym celem rachunkowości jest dostarczanie informacji o sytuacji majątkowej i finansowej jednostki w sposób rzetelny i prawidłowy. Informacje te udzielane są użytkownikom zewnętrznym w postaci sprawozdania finansowego. Zasady prowadzenia rachunkowości przez jednostki budżetowe są ujęte w ustawie o rachunkowości i rozporządzeniu w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, przy czym wzór sprawozdania finansowego określają przepisy szczególne.

Celem niniejszego artykułu jest ocena, jak zasady wyceny, do których stosowania zobowiązane są jednostki budżetowe, wpływają na wartość prezentowanych w bilansie podstawowych grup majątku jednostek budżetowych. W związku z tym w artykule poddano analizie regulacje rachunkowości obowiązujące jednostki budżetowe, przede wszystkim w kontekście zasad wyceny środków trwałych i należności jednostek budżetowych.

2. Zakres sprawozdania finansowego jednostek budżetowych

Sprawozdanie finansowe jest uważane za podstawowy sposób prezentacji informacji o sytuacji majątkowej i finansowej jednostek prowadzących rachunkowość.

Przepisy Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości [10] (zwanej dalej ustawą o rachunkowości lub UoR) określające zasady sporządzania sprawozdania finansowego nie odnoszą się jednak do jednostek budżetowych [10, art. 80]. Układ i treść sporządzanego przez te jednostki sprawozdania finansowego wynikają z przepisów szczegółowych, które są zawarte w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. [6] (zwanym dalej rozporządzeniem). Zgodnie z rozporządzeniem obecnie sprawozdanie finansowe jednostek budżetowych składa się z:

- bilansu,
- rachunku zysków i strat (wariant porównawczy),
- zestawienia zmian w funduszu jednostki, których wzory zawarte są w odpowiednich załącznikach do rozporządzenia.

3. Zasady wyceny bilansowej aktywów

Do 2006 r. jednostki budżetowe w Polsce w ramach sprawozdania finansowego sporządzały jedynie bilans. Mimo rozszerzenia zakresu sprawozdania finansowego nadal jest on najważniejszym jego elementem.

Podstawowymi składnikami aktywów jednostek budżetowych w Polsce są:

- wartości niematerialne i prawne, przede wszystkim nabyte oprogramowanie komputerów,
- rzeczowe aktywa trwałe,
- należności długoterminowe i krótkoterminowe,
- środki pieniężne.

Do pasywów należą:

- fundusz jednostki,
- wynik finansowy,
- zobowiązania, w tym fundusze specjalne.

Zasady wyceny bilansowej aktywów i pasywów jednostki budżetowej wynikają z ustawy o rachunkowości i rozporządzenia. W nowelizacji rozporządzenia, uchwalonej 15 kwietnia 2008 r., wprowadzono dość istotne zmiany w wycenie należności z tytułu dochodów budżetowych. Zasady wyceny podstawowych pozycji bilansu jednostek budżetowych przedstawia tabela 1. Pominięto w niej aktywa finansowe wykazywane w bilansach urzędów jednostek samorządu terytorialnego.

Ani ustawa o rachunkowości, ani rozporządzenie nie pozwalają na wycenę na dzień bilansowy rzeczowych aktywów trwałych według wartości godziwej, czyli np. według aktualnej na dzień bilansowy, możliwej do uzyskania ceny sprzedaży. Nieвозможна jest także indywidualna aktualizacja rzeczowych aktywów trwałych do ich wartości rynkowej. Aktualizacja wartości środków trwałych, uwzględniająca wzrost ich cen rynkowych, może być przeprowadzona wyłącznie na podstawie odrębnego rozporządzenia. Aktualizacja taka nastąpiła w 1995 r. i właśnie według cen z tego roku w bilansach jednostek wykazywana jest znacząca część gruntów, budynków i budowli, pomniejszona jeszcze o naliczone od tamtego roku umorzenie. W po-

równaniu z rokiem 1995, zwłaszcza po akcesji Polski do Unii Europejskiej, wartość tych środków wzrosła wielokrotnie (często kilkadziesiąt razy), mimo uwzględnienia spadku cen w 2009 r.

Biorąc pod uwagę, że największy udział w aktywach w większości jednostek mają rzeczowe aktywa trwałe, w tym grunty i budynki, oraz to, że jednostki nie są zobowiązane podawać w informacjach uzupełniających do bilansu ich wartości rynkowej, to czytający bilans jednostki budżetowej nie jest w stanie uzyskać nawet przybliżonej informacji o rzeczywistej wartości środków trwałych na dzień bilansowy. Powstaje więc pytanie, czy w odniesieniu do takich środków trwałych, jak grunty, budynki i budowle, jednostki nie powinny mieć prawa ich wyceny na dzień bilansowy według aktualnych cen rynkowych (zwłaszcza w odniesieniu do aktywów przeznaczonych do sprzedaży).

Tabela 1. Wybrane zasady wyceny aktywów i pasywów na dzień bilansowy stosowane w jednostkach budżetowych

Pozycja bilansu	UoR	Rozporządzenie
Środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne	Według cen nabycia lub kosztów wytworzenia albo wartości po urzędowej aktualizacji wyceny środków trwałych, pomniejszonych o odpisy umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości [12, s. 191]	Jak w UoR, z tym że środki otrzymane nieodpłatnie drogą decyzji organu administracyjnego mogą być wyceniane według wartości podanej w tej decyzji
Środki trwałe w budowie	W wysokości ogółu kosztów pozostających w bezpośrednim związku z ich nabyciem lub wytworzeniem, pomniejszonych o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości	Jak w UoR
Rzeczowe składniki aktywów obrotowych	Według cen nabycia (zakupu) nie wyższych od cen ich sprzedaży netto na dzień bilansowy	Według cen nabycia (zakupu)
Należności	W kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem ostrożności, czyli po pomniejszeniu o odpisy aktualizujące należności wątpliwe	Odsetki za zwłokę i różnice kursowe obowiązkowo nalicza się na moment zapłaty, lecz nie później niż na koniec każdego kwartału
Środki pieniężne	Według wartości nominalnej	Jak w UoR
Fundusze	Według wartości nominalnej	Jak w UoR
Zobowiązania	W kwocie wymagającej zapłaty	Jak w UoR

Źródło: opracowanie własne.

W aktywach obrotowych z reguły największą wartość mają należności, przede wszystkim z tytułu dochodów budżetowych. Do ostatniej nowelizacji rozporządze-

nia, z dnia 15 kwietnia 2008 r., na wątpliwe należności z tytułu dochodów budżetowych jednostki nie mogły tworzyć odpisów aktualizujących, mimo bardzo widocznych przesłanek niebezpieczeństwa ich utraty. W bilansach jednostek budżetowych za rok 2007 i lata wcześniejsze znacząca grupa należności była tym samym wykazana bez zachowania zasady ostrożnej wyceny. Natomiast jednostki powinny były tworzyć, i tu nic się od 2002 r. nie zmieniło, odpisy aktualizujące na należności z tytułu dochodów własnych (wcześniej środków specjalnych) oraz należności funduszu socjalnego. Znowelizowane rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości jednostek budżetowych obliuguje obecnie wszystkie podlegające mu podmioty do tworzenia odpisów aktualizujących na należności wątpliwe bez względu na tytuł powstania tych należności [8]. Odpisy te jednostki muszą utworzyć najpóźniej na dzień bilansowy, czyli po raz pierwszy na 31 grudnia 2008 r., jeśli tylko istnieje duże prawdopodobieństwo, że należności te do jednostki nie wpłyną. Przy czym w rozporządzeniu wyraźnie wskazano, że [6; DzU 2006, nr 142, poz. 1020, par. 7]:

- tworząc odpisy aktualizujące, jednostka powinna się kierować regulacjami UoR,
- odpisy aktualizujące należności funduszy specjalnych obciążają te należności,
- odpisy aktualizujące należności stanowiące jednocześnie zobowiązania wobec innych jednostek obciążają te zobowiązania.

Zgodnie z UoR [10, art. 28, ust. 1, pkt 7] na dzień bilansowy należności powinny być wycenione w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem ostrożności.

Rozporządzenie zobowiązuje jednostki do naliczania odsetek za zwłokę na koniec każdego kwartału, chyba że należności zostaną zapłacone wcześniej. Niezależnie od tego, zgodnie z UoR [10, art. 28, ust. 1, pkt 7] na dzień bilansowy należności powinny być wycenione w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem ostrożności. Tym samym w pierwszej kolejności, jak określono w KSR nr 4 *Utrata wartości aktywów* [5], jednostka ustala, które należności są na dzień bilansowy przedawnione, umorzone lub nieściągalne, co powoduje, że kwoty ich wymaganej zapłaty nie mogą być uznane za realne [9]. Ich uregulowanie nie nastąpi bowiem z powodu upływu przewidzianego prawem czasu dochodzenia wierzytelności na drodze powództwa cywilnego – co zwalnia dłużnika z obowiązku jej zapłaty (przedawnienie) i powoduje zwolnienie kontrahenta ze zobowiązania i rezygnację ze ściągania należności (umorzenie) – albo z powodu udokumentowanego braku możliwości wyegzekwowania należności w sposób opłacalny (nieściągalność). W każdym z tych przypadków jednostka odpisuje taką należność z ksiąg rachunkowych, obciążając pozostałe koszty operacyjne lub utworzone już w poprzednich okresach odpisy aktualizujące (np. w jednostkach budżetowych odpisy na odsetki) [7; 5, pkt 6.2].

Następnie na dzień bilansowy jednostka ustala również te należności, które wprawdzie nie są ani przedawnione, ani umorzone, ani nieściągalne, ale są wątpliwe, co oznacza, że termin ich zapłaty już minął i/lub są zagrożone dużym prawdopodobieństwem nieściągalności. Jednostka ustala ich wartość wynikającą z ksiąg

rachunkowych i określa dla nich odpis aktualizujący wycenę spowodowany utratą wartości, z uwzględnieniem zasad wynikających z artykułu 35 b UoR. W artykule tym w pięciu punktach wskazano, kiedy zachodzą przesłanki wskazujące na małe prawdopodobieństwo ściągnięcia należności.

Pierwsza z nich dotyczy postawienia dłużnika w stan likwidacji lub upadłości; jednostka ustala wówczas odpis aktualizujący spowodowany utratą wartości w wysokości różnicy pomiędzy kwotą należności wynikającą z ksiąg rachunkowych i wartością gwarancji lub innego zabezpieczenia należności zgłoszoną likwidatorowi lub sędziemu komisarzowi w postępowaniu upadłościowym („w jednostkach budżetowych, takich jak urzędy jednostek samorządu terytorialnego, jako zabezpieczenie najczęściej wystąpi hipoteka, w pozostałych z reguły należności nie będą objęte żadnym zabezpieczeniem”).

Drugą przesłanką jest oddalenie przez sąd wniosku o ogłoszenie upadłości lub umorzenie postępowania upadłościowego, gdyż majątek dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego; jednostka ustala wówczas odpis aktualizujący spowodowany utratą wartości w pełnej wysokości kwoty należności wynikającej z ksiąg rachunkowych.

W trzecim punkcie artykułu 35 b wskazano, że należności są wątpliwe, jeśli dłużnik je kwestionuje lub zalega z zapłatą, a ocena sytuacji majątkowej i finansowej dłużnika w umownej kwocie nie jest prawdopodobna; jednostka ustala wówczas odpis aktualizujący spowodowany utratą wartości w wysokości różnicy pomiędzy kwotą należności wynikającą z ksiąg rachunkowych i wartością gwarancji lub innego zabezpieczenia należności („sytuacje wskazane w tym miejscu art. 35 b ustawy związane są z tworzeniem odpisów aktualizujących na należności od konkretnych dłużników, w oparciu o ocenę ich sytuacji majątkowej, uzasadniającej utworzenie odpisu np. z powodu znacznego zalegania z zapłatą i dalszym brakiem perspektywy zapłaty należności, oddaniem należności do egzekucji i niewielkim lub żadnym wpływem należności z tej egzekucji, skierowaniem sprawy do sądu, przy jednoczesnym jednak dużym prawdopodobieństwie, że dochodzonej należności nie da się odzyskać w całości lub części w ciągu najbliższego roku”).

W kolejnym punkcie artykułu 35 b, ust. 1 wskazano, że w przypadku podwyższenia należności już wcześniej aktualizowanej z powodu utraty wartości jednostka ustala odpis aktualizujący spowodowany utratą wartości w kwocie odpowiadającej podwyższeniu należności wcześniej już powstałej i zaktualizowanej („podwyższenie należności o dodatkowe roszczenie najczęściej związane jest z doliczeniem do należności głównej należnych odsetek za zwłokę, ewentualnie zwrotu kosztów postępowania sądowego. W jednostkach budżetowych dość często odpisami aktualizującymi obejmuje się wszystkie odsetki już w momencie zarachowania, bez względu na to, czy należność główna jest uznana za wątpliwą”) [4, s. 6].

W ostatnim punkcie artykułu 35 b, ust. 1 przyjęto, że odpis aktualizujący należności powinien być utworzony także wtedy, gdy doświadczenie wskazuje, że z danym rodzajem działalności lub grupą odbiorców wiąże się znaczne prawdopodobieństwo

nieściągalności części należności zarówno przeterminowanych, jak i nieprzeterminowanych. Jednostka ustala wówczas odpis aktualizujący należności spowodowany utratą ich wartości w wysokości uwzględniającej strukturę czasową wymagalności należności (rozkład należności według dat ich zapłaty) oraz doświadczenie jednostki lub jej charakterystykę, pozwalające wiarygodnie ustalić prawdopodobieństwo spłaty należności w całości lub w części („ten sposób tworzenia odpisów aktualizujących związany jest z występowaniem w jednostce licznych należności z tego samego tytułu czy od jednorodnej grupy dłużników zalegających z zapłatą; jednostka tworzy wówczas ogólny odpis aktualizujący w oparciu najczęściej o doświadczenie z lat poprzednich; sytuacja ta ma miejsce w takich jednostkach, jak urzędy jednostek samorządu terytorialnego, sądy, urzędy skarbowe, ośrodki pomocy społecznej”).

W przypadku należności, których przychody są zaliczane do przychodów operacyjnych, kwoty odpisów aktualizujących obciążają pozostałe koszty operacyjne. W opublikowanych wzorcowych planach kont i prasie fachowej można jednak spotkać różne stanowiska, jak należy ujmować odpisy aktualizujące należności z tytułu dochodów budżetowych [1, s. 21-27; 2, s. 195-196; 3, s. 208-209].

Odpisy aktualizujące mogą być tworzone indywidualnie, na należności od konkretnych dłużników, lub zbiorczo, jako odpisy ogólne. W przypadku gdy doświadczenie jednostki wskazuje, że z danym rodzajem (grupą) dłużników wiąże się znaczne prawdopodobieństwo nieściągalności części należności zarówno przeterminowanych, jak i nieprzeterminowanych, odpis aktualizujący należności spowodowany utratą ich wartości powinien być ustalony w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu ogólnego.

Najczęściej w literaturze fachowej podaje się, że właściwym sposobem tworzenia odpisów aktualizujących jest ustalenie stopnia prawdopodobieństwa utraty należności w zależności od stopnia ich przeterminowania (tzw. wiekowanie należności), przy czym przykłady odnoszą się do ustalania zależności między konkretną liczbą dni lub miesięcy a stopniem prawdopodobieństwa ich utraty.

Większość jednostek budżetowych, w których wystąpią liczne grupy należności o podobnym ryzyku utraty ich wartości, nie ma możliwości tak dokładnego określenia korelacji między okresem przeterminowania należności a niebezpieczeństwem ich utraty. Bez większych nakładów pracy jednostki te są również w stanie ustalić, jak kształtuje się ściągalność poszczególnych grup należności za okresy roczne, np. za ostatnie trzy lata. Wyliczenia takie wydają się o wiele właściwszą podstawą określenia kwoty odpisów ogólnych niż np. założenie, że wszystkie należności o okresie przeterminowania spłaty powyżej roku są nieściągalne.

Przykładowo w urzędach skarbowych odpisami ogólnymi mogą być objęte należności z tytułu mandatów nakładanych na podatników. Jak wyliczono w jednym z urzędów skarbowych województwa dolnośląskiego, jeśli należność z tytułu mandatów powstała w roku, którego dotyczy sprawozdanie finansowe, prawdopodobieństwo jej utraty wynosi 45%; jeśli należność powstała w roku poprzedzającym rok obrotowy objęty sprawozdaniem, prawdopodobieństwo jej utraty wynosi 80%;

jeśli należność powstała ponad dwa lata wcześniej od dnia bilansowego, prawdopodobieństwo jej utraty wynosi 90%. Wyliczenia te pozwalają ustalić, na podstawie doświadczeń jednostki, w miarę zbliżoną do rzeczywistości kwotę należności, jakiej prawdopodobnie jednostce nie uda się odzyskać. Podobne podejście dotyczy np. bardzo licznych w urzędach gmin (miast) należności z tytułu podatków i opłat lub czynszów za wynajem lokali.

Jednostki nie muszą na dzień bilansowy wyceniać zapasów z uwzględnieniem zasad ostrożnej wyceny. Biorąc pod uwagę, że zapasy to w przeważającej liczbie jednostek jedynie materiały przeznaczone do zużycia w ciągu najbliższego okresu, to i tak wykazanie ich wartości według historycznej ceny ewidencyjnej nie ma wpływu na rzetelność i wiarygodność informacji przedstawianych w bilansie.

4. Podsumowanie

Wartość prezentowanych w bilansach jednostek budżetowych środków trwałych jest uwarunkowana przede wszystkim ich kosztem historycznym (wartością początkową), pomniejszonym o dotychczasowe umorzenie. Biorąc pod uwagę, że wartość rynkowa gruntów i budynków w ostatnich latach znacząco wzrosła, ich wartość rzeczywista jest dużo wyższa od wartości bilansowej. Zmianę tej sytuacji mogłaby przynieść albo urzędowa aktualizacja wyceny środków trwałych, co ostatni raz miało miejsce w Polsce w 1995 r., albo zmiana zasad rachunkowości, dopuszczająca możliwość wyceny na dzień bilansowy gruntów i budynków, szczególnie tych przeznaczonych do sprzedaży, według wartości rynkowej. Jeżeli chodzi o wycenę bilansową należności, zmiana regulacji prawnych w zakresie ich wyceny bilansowej już nastąpiła. Obecnie jednostki budżetowe mają obowiązek tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu wszystkich należności wątpliwych. Jest to znaczący krok w kierunku urealnienia wartości bilansowej aktywów, prezentowanej w bilansach jednostek budżetowych.

Literatura

- [1] Adamek-Hyska D., *Odpisy aktualizujące należności*, „Finanse Publiczne” 2008, nr 9.
- [2] Augustowska M., *Komentarz do planu kont dla państwowych i samorządowych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych oraz zakładów budżetowych*, ODDK, Gdańsk 2008.
- [3] Charytoniuk J., *Komentarz do planów kont jednostki samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk 2008.
- [4] Hanus L., *Zamknięcie roku 2007*, dodatek do miesięcznika „Finanse Publiczne”.
- [5] *KSR nr 4 Utrata wartości aktywów*, DzUrz MF 2007, nr 8, poz. 46.
- [6] *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, DzU 2006, nr 142, poz. 1020; DzU 2008, nr 72, poz. 422.

- [7] Rudnicka B., *Aktualizacja wyceny należności*, „Finanse Publiczne” 2009, nr 1.
- [8] Rudnicka B., *Obowiązek nowelizacji DPZR w związku ze zmianą szczególnych zasad rachunkowości*, „Doradca księgowość i płace w oświacie” 2008, nr 84.
- [9] Rudnicka B., *KSR 4 a aktualizacja wyceny należności publicznych jednostek oświatowych*, „Doradca Księgowość i Płace w Oświacie” 2008, nr 85.
- [10] *Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*, DzU 2002, nr 76, poz. 694 z późn. zm.
- [11] *Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, DzU 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- [12] Zysnarska A., *Rachunkowość jednostek budżetowych i gospodarki pozabudżetowej*, ODDK, Gdańsk 2006.

VALUATION OF FIXED ASSETS AND RECEIVABLES IN BUDGETARY UNITS

Summary: The aim of this article is the assessment how accounting policies which must be applied by budgetary units influence the quality of information of their property. To achieve this goal we had to analyze currently valid accounting policies mainly relating to the valuation of fixed assets and receivables. As it results from conducted studies, budgetary units that prepare balance in accordance with valid rules, present value of fixed assets there that is significantly different from their real value. After the amendment in 2008 of specific accounting policies budgetary units are obliged to make allowances for doubt debts, which will finally allow to present their real value in balance.

Key words: budgetary units, principles of fixed assets valuation, principles of accounts receivables valuation.