

Instrumenty polityki rachunkowości wykorzystywane w kształtowaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Accounting policy instruments used in the debt management of local government units in Poland

IWONA FRAN CZAK*

Otrzymano: 26.07.2022 – Poprawiono: 03.01.2023 – Zaakceptowano: 09.01.2023

Streszczenie

Cel: Podstawowym celem artykułu jest zbadanie, czy jednostki samorządu terytorialnego, korzystając z instrumentów polityki rachunkowości, kształtują dopuszczalny poziom zadłużenia.


Metodyka/podejście badawcze: Przeprowadzono analizę literatury przedmiotu oraz aktów prawnych. W części empirycznej artykułu zastosowano badanie ankietowe skierowane do skarbników i głównych księgowych jednostek samorządu terytorialnego. Metodyka badania oparta została na nieparametrycznych testach statystycznych. Zależność między zmiennymi w skali porządkowej zbadano za pomocą testu korelacji rang Spearmana. Istotność statystyczna różnic między rozkładem postrzeganej intensywności kształtowania zadłużenia a wybraną zmienną grupującą zbadana została za pomocą testu U Manna-Whitneya oraz testu Kruskala-Wallisa.

Wyniki: Przeprowadzone wnioskowanie statystyczne pozwoliło ustalić, że w opinii respondentów jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują instrumenty polityki rachunkowości w kształtowaniu dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Ponadto przeprowadzone testy statystyczne pozwoliły na wysunięcie wniosku, że postrzegana intensywność wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu dopuszczalnego poziomu zadłużenia nie jest pochodną stopnia jednostki samorządu terytorialnego w podziale terytorialnym Polski.

Ograniczenia/implikacje badawcze: Przeprowadzone badania mogą stać się przesłanką do dalszych badań mających na celu ocenę systemu rachunkowości w zakresie raportowania poziomu zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych w Polsce.

Oryginalność/wartość: zaprezentowane badania stanowią nowy pogląd na podejmowany w literaturze polskiej problem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: rachunkowość budżetowa, zadłużenie, polityka rachunkowości, instrumenty polityki rachunkowości, kształtowanie wskaźników zadłużenia.

* Dr Iwona Franczak, asystent, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katedra Rachunkowości,  <https://orcid.org/0000-0002-4936-5225>, iwona.franczak@uekat.pl

Abstract

Purpose: The main purpose of the study is to determine whether local government units use accounting policy instruments to manage a limited level of debt.

Methodology/approach: The article analyzes the literature on the subject and legal acts. In the empirical part, a survey addressed to treasurers and chief accountants of local government units was used. The research methodology was based on non-parametric statistical tests. The relationship between the variables on the ordinal scale was checked by Spearman's rank correlation test, and the statistical significance of differences between the distribution of the perceived intensity of debt management and the selected grouping variable was tested by the Mann-Whitney U test and the Kruskal-Wallis test.

Findings: Statistical inference made it possible to conclude that, in the respondents' opinion, local government units use accounting policy instruments to manage limited levels of debt. Moreover, the statistical tests allowed us to conclude that the perceived intensity of the use of accounting policy instruments in managing an acceptable level of debt is not a derivative of the degree of local government units in the territorial division of Poland.

Research limitations/implications: The research may become the basis for further research to assess the accounting system in terms of reporting the level of indebtedness of public finance sector entities in Poland.

Originality/value: The research provides a new look at the problem of the indebtedness of local government units in the Polish literature.

Keywords: budget accounting, debt, accounting policy, accounting policy instruments, debt ratio management.

Wprowadzenie

Zagadnienie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest przedmiotem licznych publikacji. W opracowaniach zarówno naukowych, jak i publicystycznych zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego oceniane jest przede wszystkim przez pryzmat ograniczeń ustawowych, w tym zwłaszcza tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Zaznaczyć jednak należy, że problem limitacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego powinien być również rozpatrywany z perspektywy systemu rachunkowości tych jednostek.

Na podstawie informacji księgowych tworzone są sprawozdania finansowe i budżetowe, a wielkości w nich zawarte stanowią źródło informacji dla potencjalnych odbiorców. Z kolei jakość informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych i budżetowych zależy w głównej mierze od procesu informacyjnego, który jest konsekwencją przyjęcia określonego celu oraz właściwej organizacji polityki rachunkowości w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Ze względu na wagę i aktualność problemów związanych z pomiarem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego uzasadnione jest dążenie do zidentyfikowania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu dopuszczalnego poziomu zadłużenia tych jednostek i tym samym podjęcie próby wypełnienia wskazanej luki badawczej.

Biorąc pod uwagę przyjęte założenia sformułowano następujący cel artykułu: zbadanie, czy jednostki samorządu terytorialnego za pomocą instrumentów polityki rachunkowości kształtują dopuszczalny poziom zadłużenia.

Postawiono następujące hipotezy:

H1: Instrumenty polityki rachunkowości są wykorzystywane w jednostkach samorządu terytorialnego w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia.

H2: Istnieje zależność pomiędzy stosowaniem instrumentów polityki rachunkowości w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia a stopniem jednostki samorządu terytorialnego w podziale terytorialnym.

W artykule zastosowano analizę literatury przedmiotu oraz aktów prawnych. Ponadto w części empirycznej zastosowano wyniki badania ankietowego skierowanego do skarbników i głównych księgowych jednostek samorządu terytorialnego. Ze wszystkich wypełnionych ankiet 273 formularze odpowiedzi zostały wprowadzone do programu umożliwiającego dokonanie ich analizy, tj. STATISTICA 13.3. Metodyka badania została dostosowana do zmiennych zastosowanych w kwestionariuszu ankiety i bazuje na nieparametrycznych testach statystycznych. Zależność między zmiennymi w skali porządkowej została zbadana za pomocą testu korelacji rang Spearmana. Istotność statystyczna różnic między rozkładem postrzeganej intensywności kształtowania zadłużenia a wybraną zmienną grupującą zbadano za pomocą testu U Manna-Whitneya oraz testu Kruskala-Wallisa. W badaniu przyjęto poziom istotności 0,05.

Przeprowadzone badania stanowią nowy pogląd na podejmowany w literaturze polskiej problem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zarządzanie długiem jest złożonym i ciągłym procesem wymagającym wiedzy, umiejętności i doświadczenia z zakresu zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego, funkcjonowania instrumentów finansowych i mechanizmu rynku finansowego, ale również, jak wynika z badań podjętych w artykule, z zakresu prawa bilansowego, którego unormowania mogą wpływać na przedstawienie struktury i wysokości długu. W związku z powyższym artykuł może stać się przesłanką do dalszych badań mających na celu ocenę systemu rachunkowości w zakresie raportowania poziomu zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych w Polsce.

Artykuł rozpoczyna się od przeglądu literatury, z uwzględnieniem dotychczasowych badań w tym zakresie. W kolejnej części dokonano opisu próby badawczej oraz metod zastosowanych w badaniu empirycznym. Następnie zaprezentowano wyniki i wnioski z przeprowadzonego badania.

1. Przegląd literatury

Poprzez politykę rachunkowości jednostki sprawozdawcze wybierają właściwe rozwiązania spośród różnych wariantów, na które pozwala prawo bilansowe. Instrumenty materialnej polityki rachunkowości odnoszą się do praw wyboru w zakresie sposobu bilansowania, w tym metod ujęcia aktywów i pasywów oraz wyceny aktywów i pasywów, w tym wstępnej, bieżącej i bilansowej. J. Weber i M. Kufel (cyt. za Pfaff i in., 2018, s. 26–27) dzielą je na dwa rodzaje działań, tj. przesuwające w czasie operacje gospodarcze i wykorzystujące prawa wyboru sposobu ujmowania oraz dokonywania wyceny pozycji sprawozdania finansowego. T. Cebrowska (cyt. za Pfaff

i in., 2018, s. 20) zwraca uwagę, że instrumenty formalnej polityki rachunkowości stosowane są w celu:

- oddziaływania na strukturę kapitału (np. przez kompensowanie zobowiązań majątkiem, cesje wierzytelności w ramach powiązanych jednostek, leasing zamiast kupna, tworzenie jawnych rezerw z zysku bilansowego);
- poprawy dowodu wypłacalności jednostki (np. wprowadzenie factoringu, opóźnienie zapłaty zobowiązań, przesunięcie środków między jednostkami powiązаныmi, zaciąganie pożyczek, opóźniony zakup surowców i towarów);
- uniknięcia prezentacji w sprawozdaniu pozycji wpływających negatywnie na obraz pozycji finansowej jednostki.

Wybór polityki rachunkowości jest prawem jednostki zagwarantowanym przepisami prawa bilansowego. Aby umiejętnie z niego korzystać, należy uświadomić sobie wpływ określonej polityki na wynik i sytuację finansową jednostki w kontekście osiągania celów działalności. Polityka rachunkowości powinna więc pozwolić w jak największym stopniu realizować cele działalności jednostki (por. Brzezina, 2000, s. 3; Walińska, Zakrzewska, 2003, s. 71; Wojas, 2002, s. 4–5; Furman, 2011, s. 95–110).

W literaturze przedmiotu występuje wiele pojęć, które są niekiedy zamiennie używane dla przypadków kształtowania wyników księgowych, m.in. kreatywna rachunkowość (*creative accounting*), inżynieria finansowa (*financial engineering*), czy preferowany termin w Stanach Zjednoczonych, a w konsekwencji w większości literatury na ten temat – zarządzanie zyskami (*earnings management*) (zob. Amat, Gowthorpe, 2004; McKee, 2005; Jones M.J., Jones M., 2011; Piosik, 2016). W polskiej literaturze przedmiotu nie ma zgody, nie tylko co do samej definicji tego pojęcia, ale również odnośnie do tego, czy ma ono pozytywne, czy też negatywne znaczenie. Biorąc jednak pod uwagę znaczenie wyrazu „kreatywny”, co oznacza „posiadający umiejętność tworzenia nowych jakości, pomysły, operatywny, pozwalający na dokonywanie istotnych zmian oraz ulepszeń” wielu autorów dla oszustw księgowych proponuje wprowadzenie nazwy, najczęściej, „agresywna księgowość” (por. Gut, 2006, s. 10). E. Hellich (2014) zauważa, że nieprawidłowe jest stosowanie zamiennie pojęć typu rachunkowość kreatywna, fałszerstwo czy oszustwo, gdyż, pomimo że granica między tymi wyrażeniami jest bardzo cienka, to jednak jest wyraźnie widoczna. Hellich (2014) podkreśla, że słowo „kreatywna” w swoim znaczeniu ma pozytywny wydźwięk, gdyż kreowanie to nic innego, jak pomysłowe działanie. Kreatywna rachunkowość to takie podejście do rachunkowości, które zauważa zmiany zachodzące w podmiocie i jego otoczeniu oraz reaguje na nie, co z kolei ma odzwierciedlenie w odpowiedniej prezentacji danych w przygotowywanych sprawozdaniach.

Określone w literaturze zagranicznej tzw. *stock flow adjustments* zostały szeroko wykorzystane, szczególnie przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, w celu wykazania niższego zadłużenia publicznego (por. Brusca i in., 2015; Koen, van den Noord, 2005; von Hagen, Wolff, 2006; Milesi-Ferretti, Moriyama, 2006; Veiga L.G., Veiga F.J, 2007; Weber, 2012; Tagesson, 2014). J.E. Petersen (2003, s. 567–577) podaje przykłady instrumentów polityki rachunkowości, które odnoszą się do zmiany ram czasowych przepływów środków pieniężnych. Podobnie T.C. Irwin (2012, s. 5) wskazuje, że zgodnie z zasadą kasową rachunkowości deficyt można zmniejszyć przez odroczenie płatności na przyszły rok.

R. Pilcher i M. van der Zahn (2010, s. 299–324) analizowali wykorzystanie instrumentów polityki rachunkowości w postaci odpisów amortyzacyjnych w sektorze publicznym. Ponadto badacze zaznaczają, że przepływ środków pieniężnych może zostać kształtowany przez odpowiednią strukturyzację transakcji (Brusca i in., 2015; Koen, van den Noord, 2005; von Hagen, Wolff, 2006; Milesi-Ferretti, Moriyama, 2006).

Należy podkreślić, że pomimo definicji polityki rachunkowości, z której wynika, że skutkiem przyjęcia i stosowania określonych rozwiązań dozwolonych ustawą jest zapewnienie wymaganej jakości sprawozdań finansowych, to w przypadku jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, efekt ten rozciąga się dodatkowo na zapewnienie właściwej jakości sprawozdań budżetowych (Bach, 2018, s. 491). W Polsce każdy szczebel administracji samorządowej ma inne źródła finansowania, co przekłada się na zakres swobody w kształtowaniu polityki rachunkowości i poziomu zadłużenia. Rozwiązania w obszarze rachunkowości budżetowej muszą uwzględniać porządek prawny i strukturę przepływów finansowych w sektorze budżetowym. Obowiązujące w Polsce regulacje prawne wprowadzają rygory stabilizujące, a zwłaszcza reguły zadłużenia, salda budżetowego i wydatkowe (Filipiak, 2017, s. 15–30). Relacja wynikająca z art. 243 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2022 poz. 583 ze zm.) określana w literaturze jako tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia (por. Denek, Dylewski, 2013; Jastrzębska, 2012; Walczak, 2016) jest dla jednostek samorządu terytorialnego jednym z kluczowych wskaźników stabilizujących poziom zadłużenia.

W literaturze polskiej A. Zysnarska (2010, s. 34–38) stwierdza, że zasady pomiaru mogą być wykorzystane w zakresie kształtowania zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych. Autorka ponadto zwraca uwagę, że stosowanie modelu kasowego stwarza możliwość pokazania mniejszego deficytu budżetu. Gdyby, przykładowo, założyć, że rzeczywiste wydatki jednostki sprawozdawczej, w danym roku, są takie same w ujęciu kasowym i memoriałowym, to można – przyjmując dla ich ujawnienia zasadę kasową – zmniejszyć ich wartość przez przesunięcie terminu zapłaty do kolejnego okresu sprawozdawczego. Tym samym przez m.in. dokonywanie przesunięć w płatnościach np. z tytułu dostaw i usług można wpływać na osiągnięty wynik wykonania budżetu. Zaznaczyć jednak należy, że takie czynności generują wzrost tzw. długu ukrytego.

Podobnie M. Woźniak (2018, s. 264–266) zwraca uwagę na przypadki wykorzystania memoriałowego księgowania wydatków w budżecie jednostki samorządu terytorialnego w celu zwiększenia wydatków budżetu, w roku, w którym dokonano zapisu memoriałowego.

W zakresie wpływu instrumentów polityki rachunkowości na kształtowanie wykazywanego zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego należy zwrócić uwagę na kategorię tzw. zobowiązań wymagalnych, wykazywanych w sprawozdawczości budżetowej. W przypadku zobowiązań, których termin płatności minął i jednocześnie następuje prolongata terminu płatności, jednostka decyduje, czy zobowiązania takie są nadal wymagalne. Jeśli uzna, że prolongata terminu czy nowy termin na fakturze powoduje utratę wymagalności, to takich zobowiązań jako niewymagalnych nie ujmuje się w odpowiedniej części sprawozdania Rb-Z (Adamek-Hyska, Franczak, 2020).

Z kolei wydatki niewygasające to wydatki, które realizowane będą w roku następnym z zapewnionych środków budżetowych w roku poprzedzającym rok realizacji. Kategoria niewygasających wydatków została wprowadzona z uwagi na tryb uchwalania budżetu i jego realizacji. Stanowi ona odstępstwo od zasady kasowego wykonania budżetu, ponieważ zadania budżetowe rzeczowo wykonane, a finansowo nierozliczone wymagają zabezpieczenia finansowego (Woźniak, 2018, s. 264). A. Zysnarska (2010a, s. 124) zauważa, że kategoria wydatków niewygasających jest przejawem występowania, w przypadku ewidencji księgowej budżetu, ograniczonej zasady memoriału.

Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych każdy wydatek budżetu musi być zakwalifikowany do jednej z dwóch podstawowych kategorii – jako bieżący albo majątkowy. Sposób ujęcia tych wydatków powinien być przez tę jednostkę opisany w jej polityce rachunkowości (Krawczyk, 2018, s. 369). Wydatki na pozostałe środki trwałe i pozostałe wartości niematerialne i prawne wydane do używania na potrzeby działalności jednostki, podlegające jednorazowemu umorzeniu w pełnej wartości w miesiącu wydania do używania, jednostki te finansują ze środków na wydatki bieżące (Pismo Ministerstwa Finansów, 2018). O zaliczeniu wydatków do wydatków majątkowych przesadzają rozstrzygnięcia przyjęte w polityce rachunkowości konkretnej jednostki, która powinna uwzględniać m.in. przepisy Ustawy o rachunkowości. Jednocześnie, jak podkreśla Ministerstwo Finansów, ostateczną decyzję o sposobie klasyfikowania tych składników podejmuje kierownik jednostki (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 53). Zatem kierownik jednostki, korzystając z zasady istotności, może określić granice kwotowe ujmowania w ewidencji składników majątku poniżej kwoty ustalonej w przepisach podatkowych, których zakupy są finansowane z wydatków bieżących.

2. Metodyka badania oraz charakterystyka próby badawczej

Przeprowadzone badanie empiryczne przyjęło formę badania ankietowego z wykorzystaniem kwestionariusza udostępnionego respondentom, tj. skarbnikom i głównym księgowym jednostek samorządu terytorialnego, w formie elektronicznej. Każdy kwestionariusz składał się z zestawu pytań oraz metryczki. Aby badania były w pełni reprezentatywne, określono minimalną liczebność próby, którą obliczono, korzystając ze wzoru na niezbędną liczebność próby dla losowania warstwowego (Nowak, 2007). Następnie, dokonując doboru próby badawczej, zastosowano dobór warstwowy. Populacja została podzielona na 4 warstwy, tj. warstwa 1 – gminy, warstwa 2 – powiaty, warstwa 3 – miasta na prawach powiatu oraz warstwa 4 – województwa. W ramach warstwy 3 i 4 dokonano doboru pełnego (warstwa 3 – 66 miast na prawach powiatu, warstwa 4 – 16 województw). W ramach warstwy 1 i 2 dokonano doboru losowego systematycznego. W związku z powyższym próba badawcza wyniosła 611 jednostek samorządu terytorialnego. Przed rozpoczęciem badania otrzymane wypełnione ankiety zostały przejrzone w celu zidentyfikowania luk w odpowiedziach, co mogłoby wpłynąć na dokonaną analizę. Ze wszystkich wypełnionych ankiet 273 formularze odpowiedzi zostały wprowadzone do programu umożliwiającego dokonanie

ich analizy, tj. STATISTICA 13.3. Tabela 1 zawiera opis zmiennych przyjętych w badaniu.

Tabela 1. Opis zmiennych przyjętych w badaniu

Metryczka	
SEX	M – mężczyzna, K – kobieta, O – inna
AGE	1 – 20 do 30 lat; 2 – 31 do 40 lat; 3 – 41 do 50 lat; 4 – 51 i więcej
POSITION	T – skarbnik, A – główny księgowy, OP – inna pozycja
Zmienne	
CASH_MEAS	Czy pomiar kasowy w systemie rachunkowości jednostki samorządu terytorialnego stwarza możliwość kształtowania wskaźników zadłużenia? 0 – nie, 1 – w małym stopniu, 2 – w umiarkowanym stopniu, 3 – w dużym stopniu, 4 – bardzo intensywnie
ACCR_MEAS	Czy pomiar oparty na zasadzie memoriału wykorzystywany w rachunkowości urzędu jednostki samorządu terytorialnego stwarza możliwość kształtowania wskaźników zadłużenia? 0 – nie, 1 – w małym stopniu, 2 – w umiarkowanym stopniu, 3 – w dużym stopniu, 4 – bardzo intensywnie
TRANS_CHANGE	W jakim stopniu wykorzystuje Pan/Pani możliwość przyspieszania lub opóźniania transakcji np. związanych z dostawą lub usługami w celu kształtowania wskaźników zadłużenia? 0 – nie wykorzystuję, 1 – w małym stopniu, 2 – w umiarkowanym stopniu, 3 – w dużym stopniu, 4 – bardzo intensywnie
LIAB_DUE	W jakim stopniu (ewentualne) zobowiązania wymagalne wpływają na zadłużenie w Pana/Pani jednostce samorządu terytorialnego? 0 – nie wpływają, 1 – w małym stopniu, 2 – w umiarkowanym stopniu, 3 – w dużym stopniu, 4 – bardzo intensywnie
DEP_PEI	W jakim stopniu wykorzystuje Pan/Pani wymienione poniżej instrumenty wpływu na wysokość wydatków bieżących w celu kształtowania wskaźników zadłużenia? [Jednorazowy odpis umorzeniowy pozostałych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych] 0 – nie wykorzystuję, 1 – w małym stopniu, 2 – w umiarkowanym stopniu, 3 – w dużym stopniu, 4 – bardzo intensywnie
EXP_NOT_EXPIR	W jakim stopniu wykorzystuje Pan/Pani wymienione poniżej instrumenty wpływu na wysokość wydatków bieżących w celu kształtowania wskaźników zadłużenia? [Stanowienie wydatków niewygasających] 0 – nie wykorzystuję, 1 – w małym stopniu, 2 – w umiarkowanym stopniu, 3 – w dużym stopniu, 4 – bardzo intensywnie
EXPREP_CHANGE	W jakim stopniu wykorzystuje Pan/Pani wymienione poniżej instrumenty wpływu na wysokość wydatków bieżących w celu kształtowania wskaźników zadłużenia? [Przesunięcie wydatków bieżących na remonty w czasie]

cd. tab. 1

Metryczka	
	0 – nie wykorzystuję, 1 – w małym stopniu, 2 – w umiarkowanym stopniu, 3 – w dużym stopniu, 4 – bardzo intensywnie
NOT_DEP_TAXARR	W jakim stopniu wykorzystuje Pan/Pani wymienione poniżej instrumenty wpływu na wysokość dochodów bieżących w celu kształtowania wskaźników zadłużenia? (tylko gminy i miasta na prawach powiatu) [Nieumarzanie zaległości podatkowych] 0 – nie wykorzystuję, 1 – w małym stopniu, 2 – w umiarkowanym stopniu, 3 – w dużym stopniu, 4 – bardzo intensywnie
NOT_LOW_TAXRAT	W jakim stopniu wykorzystuje Pan/Pani wymienione poniżej instrumenty wpływu na wysokość dochodów bieżących w celu kształtowania wskaźników zadłużenia? (tylko gminy i miasta na prawach powiatu) [Nieobniżanie górnych stawek podatków za rok budżetowy] 0 – nie wykorzystuję, 1 – w małym stopniu, 2 – w umiarkowanym stopniu, 3 – w dużym stopniu, 4 – bardzo intensywnie
NOT_ALLOW_EXEMPT	W jakim stopniu wykorzystuje Pan/Pani wymienione poniżej instrumenty wpływu na wysokość dochodów bieżących w celu kształtowania wskaźników zadłużenia? (tylko gminy i miasta na prawach powiatu) [Nieudzielanie ulg i zwolnień za rok budżetowy] 0 – nie wykorzystuję, 1 – w małym stopniu, 2 – w umiarkowanym stopniu, 3 – w dużym stopniu, 4 – bardzo intensywnie
NOT_PAY_DEAD	W jakim stopniu wykorzystuje Pan/Pani wymienione poniżej instrumenty wpływu na wysokość dochodów bieżących w celu kształtowania wskaźników zadłużenia? (tylko gminy i miasta na prawach powiatu) [Nieodraczanie terminów płatności] 0 – nie wykorzystuję, 1 – w małym stopniu, 2 – w umiarkowanym stopniu, 3 – w dużym stopniu, 4 – bardzo intensywnie
DEBT	Zadłużenie w Pana/Pani jednostce samorządu terytorialnego jest: 1 – bardzo niskie, 2 – niskie, 3 – umiarkowane, 4 – wysokie, 5 – zdecydowanie za wysokie

Źródło: opracowanie własne (dotyczy wszystkich tabel w artykule).

Metodyka badania została dopasowana do zmiennych zastosowanych w kwestionariuszu ankiety i bazuje na nieparametrycznych testach statystycznych. Zależność między zmiennymi w skali porządkowej została zbadana za pomocą testu korelacji rang Spearmana. Istotność statystyczna różnic między rozkładem postrzeganej intensywności kształtowania zadłużenia a wybraną zmienną grupującą zbadana została za pomocą testu U Manna-Whitneya oraz testu Kruskala-Wallisa. W badaniu przyjęto poziom istotności 0,05.

Uzyskane wyniki obejmują 273 obserwacji, z czego 71% respondentów stanowili respondenci reprezentujący gminy, 20% respondentów reprezentowało powiaty, 7% miasta na prawach powiatu oraz tylko 2% to respondenci reprezentujący województwa. W podziale na płeć wśród ankietowanych kobiety stanowiły 84% respondentów, a mężczyźni 16%. Osoby w wieku 20–30 lat stanowiły tylko 1% respondentów,

w przedziale 31–40 lat było 16% respondentów, w przedziale 51 i więcej 39%, a przedział wiekowy 41–50 lat stanowił aż 44% respondentów (tab. 2). Docelową grupą respondentów byli skarbnicy (78% respondentów) oraz główni księgowi urzędu (15% respondentów), jednakże w ankietach udział wzięły także osoby zajmujące inne stanowiska (7%), tj. m.in. inspektor do spraw księgowości budżetowej, zastępca skarbnika, inspektor, naczelnik wydziału budżetu i finansów, pracownik działu księgowości, zastępca głównego księgowego) (tab. 2).

Tabela 2. Liczebność dla zmiennych LEVEL, SEX, AGE, POSITION

LEVEL	Liczba	Procent
Gmina	194	71,06
Powiat	55	20,15
Województwo	5	1,83
Miasto na prawach powiatu	19	6,96
SEX	Liczba	Procent
Kobieta	230	84,25
Mężczyzna	43	15,75
AGE	Liczba	Procent
20–30 lat	2	0,73
31–40 lat	45	16,48
41–50 lat	120	43,96
51 i więcej lat	106	38,83
POSITION	Liczba	Procent
Skarbnik	213	78,02
Główny księgowy urzędu	42	15,38
Inna pozycja	18	6,60

W badaniu ankietowym zadano również pytanie o obecny stan zadłużenia ankietowanej jednostki samorządu terytorialnego (tab. 3).

Tabela 3. Liczebność dla zmiennej DEBT

DEBT	Liczba	Procent
Bardzo niskie	21	7,69
Niskie	33	12,09
Umiarkowane	145	53,11
Bardzo wysokie	52	19,05
Zdecydowanie za wysokie	22	8,06

Procentowy udział jednostek samorządu terytorialnego z określonym poziomem zadłużenia jako zdecydowanie za wysokie to 8%, bardzo wysokie 19%, umiarkowane 53%, niskie 12% i bardzo niskie 8% (tab. 3).

3. Wyniki badania

Na wstępie badań obliczono statystyki opisowe dla wybranych zmiennych (tab. 4). W przypadku zmiennej, określającej postrzeganą przez respondentów intensywność wykorzystania pomiaru kasowego w kształtowaniu wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (CASH_MEAS) respondenci najczęściej zaznaczyli odpowiedź „w małym stopniu” i „w umiarkowanym stopniu”. W przypadku zmiennej określającej postrzeganą przez respondentów intensywność wykorzystania pomiaru memoriałowego w kształtowaniu wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (ACCR_MEAS) ankietowani najczęściej wskazywali odpowiedź „nie wykorzystuje”.

Tabela 4. Statystyki opisowe dla badanych zmiennych

Wyszczególnienie zmiennej	Mediana	Moda	Liczebność mody	Dolny kwartył Q1	Górny kwartył Q3
CASH_MEAS	2	Wielokr.	72	2	3
ACCR_MEAS	0	0	82	0	1
TRANS_CHANGE	1	1	139	0	1
LIAB_DUE	0	0	133	0	1
DEP_PEI	1	1	177	0	1
EXP_NOT_EXPIR	1	1	171	0	1
EXPREP_CHANGE	1	1	120	0	1
NOT_DEP_TAXARR	0	0	120	0	0
NOT_LOW_TAXRAT	0	0	111	0	0
NOT_ALLOW_EXEMPT	0	0	112	0	1
NOT_PAY_DEAD	0	0	112	0	1
DEBT	2	3	145	2	3

Z kolei dla zmiennych odnoszących się do opinii respondentów na temat postrzegania intensywności wykorzystania przyspieszania lub opóźniania transakcji np. związanych z dostawą lub usługami, wykorzystania jednorazowego odpisu umorzeniowego pozostałych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, wykorzystania stanowienia wydatków niewygasających, wykorzystania przesunięć wydatków bieżących na remonty w czasie respondenci najczęściej zaznaczyli odpowiedź „w małym stopniu” (tab. 4). W przypadku zmiennych określających

postrzeganą intensywność wykorzystania nieumarzania zaległości podatkowych, nieobniżania górnych stawek podatków za rok budżetowy, nieudzielania ulg i zwolnień za rok budżetowy oraz nieodraczania terminów płatności ankietowani najczęściej wskazywali odpowiedź „nie wykorzystuje”. W przypadku zmiennej odnoszącej się do stopnia zadłużenia danej jednostki respondenci wskazywali głównie odpowiedź „umiarkowane”. Natomiast w przypadku zmiennej określającej opinie respondentów na temat stopnia wpływu zobowiązań wymagalnych na zadłużenie ogółem respondenci najczęściej wskazywali odpowiedź „nie ma wpływu”.

Następnie, na pierwszym etapie badań, w celu weryfikacji hipotezy **H1**: Instrumenty polityki rachunkowości są wykorzystywane w jednostkach samorządu terytorialnego w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia, podjęto próbe ustalenia, czy istniała zależność w postrzeganej intensywności kształtowania wskaźników zadłużenia przy pomocy instrumentów polityki rachunkowości a wysokością zadłużenia danej jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęto hipotezę zerową:

H₀: *Postrzegana intensywność wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie jest skorelowana z wysokością zadłużenia*

oraz hipotezę alternatywną:

H₁: *Postrzegana intensywność wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest skorelowana z wysokością zadłużenia.*

Zastosowano test korelacji rang Spearmana. Sprawdzono zatem **H₀** stwierdzającą, że współczynnik korelacji rang jest równy 0, względem hipotezy alternatywnej **H₁**, zgodnie z którą jest różny od 0. Wyniki testu przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Korelacja porządku rang Spearmana ze zmienną *DEBT*

Zmienna	N ważnych**	R Spearmana	Wartość p
CASH_MEAS	223	0,120	0,044*
ACCR_MEAS	232	-0,007	0,917
TRANS_CHANGE	267	0,212	0,000*
LIAB_DUE	223	0,110	0,048*
DEP_PEI	258	0,024	0,698
EXP_NOT_EXPIR	264	0,235	0,000*
EXPREP_CHANGE	265	0,212	0,000*
NOT_DEP_TAXARR	268	0,100	0,103
NOT_LOW_TAXRAT	269	0,112	0,066
NOT_ALLOW_EXEMPT	268	0,068	0,264
NOT_PAY_DEAD	269	0,118	0,053

* $p < 0,05$

** Wykluczono „nie mam zdania”.

W opinii respondentów, im jednostka jest bardziej zadłużona, tym większe postrzeżenie intensywności wykorzystania pomiaru kasowego (CASH_MEAS) w kształtowaniu wskaźników zadłużenia. W przypadku zmiennych odnoszących się do przyspieszania lub opóźniania transakcji (TRANS_CHANGE) oraz przesunięć wydatków bieżących na remonty w czasie (EXPREP_CHANGE) występuje podobna zależność z wysokością zadłużenia danej jednostki. Respondenci stwierdzili również, że im jednostka jest bardziej zadłużona, tym większe postrzeżenie intensywności wykorzystania stanowiących wydatków niewygasających (EXP_NOT_EXPIR) oraz wykorzystania zwiększania kategorii zobowiązań wymagalnych (LIAB_DUE).

W związku z powyższym, przy przyjętym poziomie istotności hipotezę zerową można odrzucić na rzecz hipotezy alternatywnej. Podsumowując ten etap badań pozytywnie zweryfikowano hipotezę **H1**: Instrumenty polityki rachunkowości są wykorzystywane w jednostkach samorządu terytorialnego w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia.

W dalszej kolejności próbowano zweryfikować hipotezę **H2**: Istnieje zależność pomiędzy stosowaniem instrumentów polityki rachunkowości w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia a stopniem jednostki samorządu terytorialnego w podziale terytorialnym.

W celu zbadania położenia (rozkładu) intensywności wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu wskaźników zadłużenia w zależności od stopnia podziału terytorialnego kraju zastosowano test nieparametryczny Kruskala-Wallisa. Postawiono hipotezę zerową:

H₀: *Postrzegana intensywność wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu wskaźników zadłużenia nie jest pochodną stopnia jednostki samorządu terytorialnego w podziale terytorialnym kraju* oraz hipotezę alternatywną:

H₁: *Postrzegana intensywność wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu wskaźników zadłużenia jest pochodną stopnia jednostki samorządu terytorialnego w podziale terytorialnym kraju.*

Wyniki testu przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6. Wyniki testu Kruskala-Wallisa, zmienna niezależna (grupująca) LEVEL

Zmienna	Wartość statystyki testowej	Wartość p
CASH_MEAS	H (3, N** = 223) = 2,508	0,474
ACCR_MEAS	H (3, N** = 232) = 2,683	0,443
TRANS_CHANGE	H (3, N** = 267) = 5,062	0,167
LIAB_DUE	H (3, N** = 259) = 3,656	0,378
DEP_PEI	H (3, N** = 258) = 4,453	0,217
EXP_NOT_EXPIR	H (3, N** = 264) = 8,819	0,052
EXPREP_CHANGE	H (3, N** = 265) = 4,372	0,224

** Wykluczono „nie mam zdania”.

Rozkłady okazały się nieistotne statystycznie (tab. 6). Otrzymane wyniki testu nie pozwalają odrzucić hipotezy zerowej na rzecz hipotezy alternatywnej, zatem należy stwierdzić, że dla tych zmiennych postrzegana intensywność wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu wskaźników zadłużenia nie jest pochodną stopnia jednostki samorządu terytorialnego w podziale terytorialnym kraju.

Ponadto, ze względu na możliwość wykorzystania zmiennych wpływających na dochody jednostek tylko przez gminy i miasta na prawach powiatu, tj. dla zmiennej określającej postrzeganą intensywność wykorzystania nieumarzania zaległości podatkowych (NOT_DEP_TAXARR), nieobniżania górnych stawek podatków za rok budżetowy (NOT_LOW_TAXRAT), nieudzielania ulg i zwolnień za rok budżetowy (NOT_ALLOW_EXEMPT) i nieodraczania terminów płatności (NOT_PAY_DEAD) wykonano test dla pary gmina–miasto na prawach powiatu. Zastosowano test U Manna-Whitneya. Postawiono hipotezę zerową:

H₀: *Postrzegana intensywność wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu wskaźników zadłużenia jest taka sama dla gmin i miast na prawach powiatu.*

oraz hipotezę alternatywną:

H₁: *Postrzegana intensywność wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu wskaźników zadłużenia nie jest taka sama dla gmin i miast na prawach powiatu.*

Wyniki testu przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7. Wyniki testu U Manna-Whitneya (z poprawką na ciągłość) dla zmiennych zależnych NOT_DEP_TAXARR, NOT_LOW_TAXRAT, NOT_ALLOW_EXEMPT, NOT_PAY_DEAD w populacjach: gmina–miasto na prawach powiatu

Względem zmiennej	U	Z popraw.	Wartość <i>p</i>	Mediana Gmina	Mediana Miasto na prawach powiatu	N** Gmina	N** Miasto na prawach powiatu
NOT_DEP_TAXARR	1627	-0,692	0,489	1	2	189	19
NOT_LOW_TAXRAT	1629	-0,721	0,471	2	2	190	19
NOT_ALLOW_EXEMPT	1768	0,111	0,911	2	2	189	19
NOT_PAY_DEAD	1738	-0,273	0,785	1	2	190	19

** Wykluczono „nie mam zdania”.

Dla każdej badanej zmiennej różnica w postrzeganiu intensywności kształtowania zadłużenia przy pomocy badanych instrumentów polityki rachunkowości w grupie gmina-miasto na prawach powiatu nie jest istotna statystycznie. Przy przyjętym poziomie istotności nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej.

Podsumowując powyższą część badań należy stwierdzić, że nie istnieje zależność pomiędzy stosowaniem instrumentów polityki rachunkowości w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia a stopniem jednostki samorządu terytorialnego w podziale terytorialnym, zatem hipoteza **H2** nie została przyjęta.

Podsumowanie i wnioski

Podsumowując, wykorzystanie zasad pomiaru, w tym przesunięcia płatności z tytułu m.in. dostaw i usług, przesunięcia wydatków na remonty w czasie, stanowanie wydatków niewygasających czy wykorzystanie kategorii zobowiązań wymagalnych to instrumenty, które w opinii respondentów okazały się istotne w kształtowaniu dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym można podsumować, że instrumenty polityki rachunkowości są wykorzystywane w jednostkach samorządu terytorialnego w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia, zatem hipoteza **H1** została przyjęta. Należy jednak zaznaczyć, że w opinii respondentów instrumenty te są wykorzystywane w małym stopniu intensywności. W badaniach istotne okazały się zatem zmienne odnoszące się do wykorzystania zasad pomiaru w rachunkowości budżetowej, co potwierdza podnoszone w literaturze zjawisko ukrywania długu poprzez wykorzystanie zasad pomiaru.

Kolejno próbowano zweryfikować hipotezę **H2**: Istnieje zależność pomiędzy stosowaniem instrumentów polityki rachunkowości w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia a stopniem jednostki samorządu terytorialnego w podziale terytorialnym. Przeprowadzone testy statystyczne pozwoliły na wysunięcie wniosku, że postrzegana intensywność wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu dopuszczalnego poziomu zadłużenia nie jest pochodną stopnia jednostki samorządu terytorialnego w podziale terytorialnym Polski. Tym samym hipoteza **H2** została odrzucona. Należy zaznaczyć, że negatywna weryfikacja tej hipotezy nie była zgodna z oczekiwaniami, gdzie spodziewano się, że to głównie miasta na prawach powiatu mogą intensywniej wykorzystywać instrumenty polityki rachunkowości w kształtowaniu dopuszczalnego poziomu zadłużenia.

Dokonując syntezy przedstawionych zagadnień uznać należy, że zarządzanie długiem jest złożonym i ciągłym procesem wymagającym wiedzy, umiejętności i doświadczenia z zakresu zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego, funkcjonowania instrumentów finansowych i mechanizmu rynku finansowego, ale również z zakresu prawa bilansowego, którego unormowania mogą wpływać na przedstawienie struktury i wysokości długu.

Literatura

- Adamek-Hyska D., Franczak I. (2020), *Zobowiązania wymagalne jednostek samorządu terytorialnego – zakres ujawnień*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, 108 (164), s. 9–21.
- Amat O., Gowthorpe C. (2004), *Creative Accounting: Nature, Incidence and Ethical Issues*, Universitat Pompeu Fabra Economics Working Paper, nr 749, <https://econ-papers.upf.edu/papers/749.pdf>.

- Bach S. (2018), *Polityka rachunkowości*, [w:] Kaczurak-Kozak M., Rotkiewicz M., Walczak P. (red.), *Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, C.H. Beck, Warszawa, s. 491–519.
- Brusca I., Caperchione E., Cohen S., Manes-Rossi F. (2015), *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: The Challenge of Harmonization*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Brzezina W. (2000), *Rachunkowość sensu stricto i sensu largo*, „Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej Stowarzyszenia Księgowych w Polsce”, 56, s. 7–24.
- Furman W. (2011), *Polityka rachunkowości jako instrument kształtowania sprawozdania finansowego*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, 60 (116), s. 95–110.
- Gut P. (2006), *Kreatywna księgowość a fałszowanie sprawozdań finansowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Hellich E. (2014), *Wpływ statystyki publicznej na politykę rachunkowości*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 201 (14), s. 96–104.
- Horni P., Yerly, N., Trinkler G. (2017), *Debt containment rules in the era of true and fair accounting: Fiscal leeway between hammer and anvil*, „Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften”, 8 (1), s. 104–115; DOI: <http://doi.org/10.5334/ssas.109>.
- Irwin T.C. (2012), *Accounting devices and fiscal illusions*, IMF Staff Discussion Note SDN/12/02, March, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1202.pdf>.
- Jones M.J., Jones M. (2011), *Creative accounting, fraud and international accounting scandals: fraud and international accounting scandals*, John Wiley & Sons, Chichester.
- Koen V., van den Noord P. (2005), *Fiscal gimmickry in Europe: One-off measures and creative accounting*, OECD Economics Department Working Paper nr 417, OECD Publishing; <https://doi.org/10.1787/237714513517>.
- Krawczyk T. (2018), *Środki trwałe wysokocenne i niskocenne w jednostkach sektora finansów publicznych z uwzględnieniem KSR 11*, [w:] Kaczurak-Kozak M., Rotkiewicz M., Walczak P. (red.), *Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, C.H. Beck, Warszawa, s. 337–400.
- McKee T.H. (2005), *Earnings Management. An Executive Perspective*, Thomson, Stamford, CT.
- Milesi-Ferretti G.M., Moriyama K. (2006), *Fiscal adjustments in EU countries: A balance sheet approach*, „Journal of Banking and Finance” 30 (12), s. 3281–3298; <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2006.05.010>.
- Nowak S. (2007), *Metodologia badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Petersen, J.E. (2003), *Changing Red to Black: Deficit Closing Alchemy*, „National Tax Journal”, 56(3), s. 567–577, DOI: 10.17310/ntj.2003.3.08.
- Pfaff J., Poniatowska L., Rówińska M. (2018), *Wykorzystanie instrumentów polityki rachunkowości w wybranych obszarach sprawozdania finansowego*, CeDeWu, Warszawa.
- Pilcher R., van der Zahn M. (2010), *Local Governments, Unexpected Depreciation and Financial Performance Adjustment*, „Financial Accountability and Management”, 26/3, s. 299–324; <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2010.00503.x>.
- Piosik A. (2016), *Kształtowanie wyniku finansowego przez podmioty sprawozdawcze w Polsce. Diagnoza dobrej i złej praktyki w rachunkowości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Pismo Ministerstwa Finansów, Departament Budżetu Państwa z 24.05.2018 r., Nr BP1.4102.15.
- Tagesson T. (2014), *Accounting reforms, standards setting and compliance*, [w:] Budding T., Grossi G., Tagesson T. (eds.), *Public sector accounting*, Routledge, New York, s. 8–22.
- Walińska E., Zakrzewska J. (2003), *Polityka rachunkowości a zarządzanie jednostką – wyniki badań ankietowych*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, 15 (71), s. 86–102.
- Weber A. (2012), *Stock-flow adjustments and fiscal transparency: A cross-country comparison*, International Monetary Fund Working Paper nr WP/12/39; DOI: 10.5089/9781463933821.001.

- Wojas M. (2002), *Polityka rachunkowości. Kontrowersje dotyczące jej definicji*, „Monitor Rachunkowości i Finansów”, 3, s. 2–8.
- Woźniak M. (2018), *Księgowość budżetu a księgowość jednostek budżetowych*, [w:] Kaczurak-Kozak M., Rotkiewicz M., Walczak P. (red.), *Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, C.H. Beck, Warszawa, s. 251–274.
- Veiga L.G., Veiga F.J. (2007), *Political business cycles at the municipal level*, „Public Choice”, 131, s. 45–64.
- Von Hagen J., Wolff G.B. (2006), *What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the E.U.*, „Journal of Banking & Finance”, 30 (12), s. 3259–3279; <https://www.guntramwolff.net/wp-content/uploads/2015/05/JBFvonHagenWolff.pdf>.
- Zysnarska A. (2010), *Rachunkowość budżetowa w świetle koncepcji prawdziwego i rzetelnego obrazu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Akty prawne

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2023 poz. 412 ze zm.