

Warszawa, 12 lutego 2021 r.

Dr hab. Ewa Hellich, prof. SGH  
Zakład Rachunkowości Zarządczej  
Instytut Rachunkowości  
Kolegium Zarządzania i Finansów  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

### Recenzja

**rozprawy doktorskiej Pani mgr Iwony Franczak pt. „Polityka rachunkowości w pomiarze i kształtowaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego” przygotowanej w Katedrze Rachunkowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach pod kierunkiem promotora dr hab. Andrzeja Piosika, prof. UE oraz promotora pomocniczego dr Doroty Adamek-Hyski, Katowice 2020 r.**

#### 1. Podstawa i cel recenzji

Podstawą niniejszej recenzji jest pismo z dnia 15 grudnia 2020 r. (20/2020/2021/W) Pana prof. dr hab. Grzegorza Kończaka, Przewodniczącego Komitetu Naukowego Dyscypliny Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. W związku z powołaniem mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Iwony Franczak poproszona zostałam o sporządzenie recenzji rozprawy doktorskiej pt. „Polityka rachunkowości w pomiarze i kształtowaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego”. Przewód doktorski przeprowadzany jest w dziedzinie nauk ekonomicznych w dyscyplinie finanse na podstawie przepisów dotychczasowych (Ustawa z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz. U. 2017, poz. 1789 z póź. zm.). W związku z powyższym recenzja została opracowana uwzględniając ustawowe kryteria stawiane rozprawom doktorskim (art. 13 ust.1), tj. czy stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Stąd w recenzji



uwzględniono następujące aspekty: dobór tematu, celu pracy i hipotez badawczych, wykorzystanych metod i prawidłowości wnioskowania, struktura pracy, zakres merytoryczny, strona formalna pracy.

## **2. Przedmiot recenzji**

Przedmiotem recenzji jest dysertacja mgr Iwony Franczak pt. „Polityka rachunkowości w pomiarze i kształtowaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego”.

Praca liczy 248 stron i obejmuje: stronę tytułową, spis treści (s. 2-4), podziękowania (s.5), wstęp (s. 6-9), część zasadnicza (s.10-211), podsumowanie (s. 212-219), spis 11 rysunków (s. 220), spis 35 tabel (s. 220-221), spis 2 wykresów (s. 22), bibliografię 314 pozycji (s. 223-246), spis 33 aktów prawnych (s. 246-248).

## **3. Wybór tematu i znaczenie podjętej problematyki badawczej**

Temat zawarty w tytule rozprawy wskazuje na kierunek postępowania badawczego. W tytule wyodrębniono politykę rachunkowości oraz zadłużenie JST (jednostek samorządu terytorialnego). Takie połączenie zagadnień zakreśla ramy obszaru analizy.

Oceniając wartość rozprawy z punktu widzenia podjętej problematyki badawczej można stwierdzić, że przedstawiona do recenzji praca dotyczy ważnego zagadnienia jakim jest pomiar i kształtowanie wartości dopuszczalnego zadłużenia JST. Proces powstawania zadłużenia rozpoczyna się z podjęciem decyzji o realizacji zadań publicznych uznanych za istotne dla zaspokajania potrzeb i rozwoju danej społeczności lokalnej, których koszty przewyższają możliwości finansowe dochodów własnych oraz transferów z budżetu centralnego i innych bezzwrotnych źródeł. Poziom zadłużenia, a w konsekwencji koszty jego obsługi i konieczność terminowej spłaty mogą zagrozić ciągłości działania JST. Przykładem może być gmina Ostrowice, która na skutek nadmiernego zadłużenia została zlikwidowana z dniem 1 stycznia 2019 r. Z tego względu uzasadniona jest prawna ingerencja w swobodę zaciągania długu przez określenie w ustawie o finansach publicznych (2009) IWZ- Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia. IWZ wyznacza granicę wartości dopuszczalnego zadłużania się JST, które warunkuje uchwalenie budżetu JST. Realność pomiaru tego wskaźnika zależy od prawidłowej identyfikacji i wartości kształtujących go parametrów. Uchwała budżetowa JST jest planem finansowym, dla kontroli którego potrzebne są wysokiej jakości informacje.

13



Rachunkowość jako system informacyjny jest w stanie zaspokoić potrzeby różnych interesariuszy. Specyfika formy prawnej i systemu finansowego JST stawia szczególne wymagania przed systemem rachunkowości budżetowej. Problem polityki rachunkowości dla JST jest nadal aktualnym przedmiotem zainteresowania praktyków i teoretyków. W badaniach najczęściej analizowane są cechy polityki rachunkowości, elementy polityki rachunkowości, skutki wyboru metod rachunkowości. Rozprawa mgr Iwony Franczak wpisuje się w nurt tych badań analizując wpływ wybranych instrumentów polityki rachunkowości na kształtowanie wartości dopuszczalnego zadłużenia. Badanie polityki rachunkowości pozwoli na zidentyfikowanie obszarów, w jakich powinny zachodzić zmiany w przyszłości zarówno na poziomie makro- jak i mikro-polityki rachunkowości. Działania te mogą wpływać także na zwiększenie bezpieczeństwa finansowego w gospodarce, której szczególnym aktorem są JST. Interesujące będą dalsze badania mające na celu rozpoznanie możliwych do wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości przez jednostki sfery budżetowej w przedstawianiu wiernego obrazu sytuacji majątkowej i finansowej. Z uwagi na złożoną strukturę podmiotową sektora publicznego zasadne jest wyróżnienie w badaniach jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle powyższego wybór tematu i celu dysertacji należy uznać za zgodne z oczekiwaniami stawianymi rozprawom doktorskim w art. 13 ust.1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz. U. 2017, poz. 1789 z późn. zm.

#### **4. Ocena poprawności i kompletności celów oraz hipotez badawczych**

Przyjęta konstrukcja metodyczna pracy (cel, hipotezy badawcze, układ rozprawy) wiąże ze sobą warstwę poznawczą pracy (teoretyczne rozważania) z jej częścią empiryczną.

We wstępie Doktorantka przedstawiła podstawowe elementy koncepcji w tym uzasadnienie wyboru tematu rozprawy. Postawiono pytanie badawcze: **czy ujawniany poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego może być już skutkiem przyjętej polityki rachunkowości?** Natomiast za cel główny pracy przyjęto: **ocenę obecnego systemu rachunkowości, a w szczególności jego atrybutów istotnych w pomiarze i kształtowaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, w tym obowiązków sprawozdawczych.** Cel sformułowano w dość zawiły sposób. Recenzent

ma świadomość wieloaspektowych uwarunkowań funkcjonowania systemu rachunkowości budżetowej w Polsce dla jednostek samorządu terytorialnego (osoby prawnej) i jednostek organizacyjnych (nieposiadających osobowości prawnej) realizujących zadania publiczne JST. Pod rozwagę proponuję: *dokonanie oceny wykorzystania wybranych narzędzi polityki rachunkowości JST w kształtowaniu wartości dopuszczalnego zadłużenia.*

Dla realizacji głównego celu wyznaczono 5 celów szczegółowych:

- C1. Określenie sfery regulacji prawnych w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.*
- C2. Określenie specyfiki systemu rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego.*
- C3. Określenie rodzajów instrumentów polityki rachunkowości w obszarze kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.*
- C4. Zbadanie czy jednostki samorządu terytorialnego za pomocą celów i instrumentów polityki rachunkowości kształtują dopuszczalny poziom zadłużenia.*
- C5. Wskazanie determinantów wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.*

W dalszej kolejności przedstawione zostały hipotezy badawcze.

Hipoteza główna: *Cele i instrumenty polityki rachunkowości wpływają na pomiar i kształtowanie dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.*

W celu weryfikacji hipotezy głównej badaniu poddano 5 hipotez szczegółowych.

- H1. Instrumenty polityki rachunkowości są wykorzystywane w jednostkach samorządu terytorialnego w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia.*
- H2. Istnienie zależności pomiędzy stosowaniem instrumentów polityki rachunkowości w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia a stopniem jednostki samorządu terytorialnego w podziale terytorialnym.*
- H3. Zastosowanie instrumentów polityki rachunkowości w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia zależy od wyniku wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.*
- H4. Istnieje zależność pomiędzy stosowaniem instrumentów polityki rachunkowości w celu wpływu na dopuszczalny poziom zadłużenia a czynnikami politycznymi.*



*H5. Istnieje ujemna zależność pomiędzy stosowaniem instrumentów polityki rachunkowości w celu kształtowania dopuszczalnego poziomu zadłużenia a obowiązkiem audytu sprawozdań finansowych jednostek samorządu terytorialnego.*

Przyjęte cele i hipotezy badawcze dowodzą, że Doktorantka wie dokładnie co chce osiągnąć. Niemniej jednak dyskusyjna, w ocenie recenzenta nie wymagająca weryfikacji, jest hipoteza 5. W Polsce występuje bowiem, ograniczony obowiązek badania sprawozdań finansowych JST przez niezależnych biegłych rewidentów. Z tego względu nie ma powszechnego wpływu na kształtowanie polityki rachunkowości.

## **5. Ocena metod badawczych**

W pracy posłużono się zróżnicowanymi metodami badawczymi. W części teoretycznej wykorzystano studia literaturowe z obszaru rachunkowości i finansów publicznych, zarządzania finansami publicznymi. Zastosowano krytyczną analizę literatury, konfrontację aktów prawnych z praktyką. W części empirycznej zastosowano analizy statystyczne danych empirycznych. W rozdziale 4 badanie zostało przeprowadzone na podstawie wyników ankiet rozesłanych drogą elektroniczną do losowo wybranych JST. Metodyka badania została dostosowana do zmiennych ujętych w kwestionariuszu ankiety i bazuje na nieparametrycznych testach statystycznych. W badaniu wykorzystano program STATISTICA 13.3. Natomiast w rozdziale 5 zweryfikowano hipotezy szczegółowe na podstawie drugiej próby losowo wybranych JST. W badaniu wykorzystano obserwacje pochodzące ze sprawozdań finansowych za lata 2014-2019. Przeprowadzono estymację modelu regresji przy użyciu programu GRETL 2020b. Należy docenić wkład autorki w wykorzystanie narzędzi statystycznych do zbadania determinant wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w oddziaływaniu na dopuszczalny wartościowy poziom zadłużenia JST we współczesnych warunkach społeczno-gospodarczych.

Wybrany i zastosowany przez Doktorantkę warsztat metodyczno- badawczy pozwala uznać dysertację jako oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje wiedzę teoretyczną autorki a także umiejętności samodzielnego prowadzenia przez nią pracy naukowej.

## 6. Ocena merytoryczna pracy

Rozprawa w swoim kształcie i zakresie spełnia wymogi samodzielnej prac naukowej. Struktura pracy jest odpowiednia i odzwierciedla analizowane problemy i hipotez badawcze.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy uważam, że tytuł rozprawy powinien być doprecyzowany poprzez określenie zakresu kształtowania zadłużenia (możliwe obszary to: struktura wg podmiotu, przedmiotu, waluty, wartości). Prowadzone badania empiryczne wskazują, że przedmiotem badań są czynniki kształtujące **wartość dopuszczalnego poziomu zadłużenia**. Wobec powyższego tytuł „*Polityka rachunkowości w pomiarze i kształtowaniu wartości zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*” były w pełni zgodny z zawartością merytoryczną pracy.

Rozdział I *Sfera regulacji prawnych w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*. Treść tego rozdziału jest istotna dla zrozumienia otoczenia prawnego i warunków działania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Przedstawiono zakres regulacji prawnych w zakresie zadłużania się JST.

Rozdział II *System rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego jako instrumentarium kształtowania zadłużenia*. Rozdział ten poświęcony jest specyfice rachunkowości JST. W pkt. 2.1. – Rachunkowość jednostek sektora finansów publicznych omówiono istotę systemu informacyjnego rachunkowości. Zawartość jest zgodna z tytułem tego punktu. Jednakże, w kontekście tytułu rozdziału i całej dysertacji rozważania powinny odnosić się do rachunkowości obowiązującej jednostki samorządu terytorialnego. W Rozdziale 1- s. 16 Doktorantka wskazała na katalog podmiotów tworzących sektor finansów publicznych w Polsce. Należy zauważyć, że podmioty inne niż JST nie są objęte szczególnymi regulacjami w zakresie rachunkowości i planów kont. Świadomość tych relacji jest istotna w ocenie rozwiązań i wyników badań prezentowanych zarówno w literaturze krajowej jak i zagranicznej. Autorka ma wiedzę w tym zakresie pisząc na s. 13: „Poszczególne państwa i organizacje międzynarodowe na potrzeby prowadzonych analiz definiują sektor publiczny według własnej metody.” Jednakże w wielu obszarach rozważanych w dysertacji zapomniała o tym.

W pkt. 2.2. i 2.3. przedstawiono wyniki badań literaturowych w zakresie definiowania pojęcia „polityka rachunkowości”. W ocenie recenzenta wskazany byłby proces syntezy informacji w oparciu o materiały źródłowe, co wpłynęłoby na przejrzystość wywodów. Zabrakło rozważań w zakresie kształtowania polityki rachunkowości jednostek

6



samorządu terytorialnego z uwzględnieniem struktury podmiotowej i rozwiązań organizacyjnych prowadzenia rachunkowości (np. centrum usług wspólnych). Niezbyt jasne jest stwierdzenie Doktorantki – s.69 - Sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych jednostek samorządu terytorialnego zależy ponadto od zasad funkcjonowania samorządowych jednostek budżetowych\* (\*przypis 30 – z wyjątkiem jednostek oświatowych...) i samorządowych zakładów budżetowych”. W związku z tym czasie obrony oczekiwana jest odpowiedź na pytanie: jakie są granice swobody kierowników jednostek organizacyjnych w ustalaniu polityki rachunkowości?

W pkt. 2.4 przedstawiono klasyfikację instrumentów rachunkowości. Szkoda, że nie uwzględniono zasad gospodarki środkami publicznymi. Dla przykładu otrzymana przez powiat dotacja na realizację zadań własnych musi być rozliczona w określonym terminie i wykorzystana zgodnie z celem. Tak więc przesunięcie terminu płatności nie jest możliwe. Owszem ten instrument może być zastosowany przez inne jednostki sektora finansów publicznych, np. uczelnie publiczne. Poza tym dla jednostek działających nie dla zysku nie bada się rentowności.

*Rozdział III Wybrane instrumenty polityki rachunkowości w zakresie kształtowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.*

Po zapoznaniu się z treścią tego rozdziału rodzi się wątpliwość w odniesieniu do jego tytułu. Wybór zasady kasowej czy memoriałowej jest rozstrzygnięty na poziomie makropolityki rachunkowości. W ocenie recenzenta przedstawiono charakterystykę standardowych i niestandardowych instrumentów finansowych. Oczywiście rozpoznanie ich natury jest istotne dla ustalenia treści ekonomicznej zdarzeń ujmowanych w systemie rachunkowości. Doktorantka nawiązuje do problemów wyceny, które zalicza się do instrumentów polityki rachunkowości, ale jest to dość zawile przedstawione. Należy zauważyć, że możliwości identyfikacji, gromadzenia i przetwarzania informacji przez komórki rachunkowości są ograniczone. Odpowiedzialność za dostarczanie niektórych informacji niezbędnych do sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych powinny przejąć stosowne zespoły merytoryczne (komórki, działy).

Rozdziały IV i V obejmują znaczące dla celu pracy badania empiryczne. Zawierają opis metodyki badań i doboru próby badawczej dla zweryfikowania hipotezy głównej i hipotez pomocniczych.

*Rozdział IV Instrumenty polityki rachunkowości i determinanty ich stosowania wykorzystywane w kształtowaniu zadłużenia w opinii skarbników i głównych księgowych*

*jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.* W tym rozdziale zostały przedstawione przeprowadzone badania dla zrealizowania celów badawczych: C4 i C5 oraz hipotezy głównej i wszystkich hipotez pomocniczych. Badanie empiryczne miało formę badania ankietowego z wykorzystaniem kwestionariusza udostępnionego respondentom w formie elektronicznej. Losowo dobrana próba badawcza wynosiła 627 JST z czego uzyskano 273 obserwacje. Metodyka badania została dopasowana do zmiennych zastosowanych w kwestionariuszu ankiety i bazuje na nieparametrycznych testach statystycznych. W tabeli 4.1 zawarto opis zmiennych przyjętych w badaniu. W kolejnych tabelach zestawiono wyniki badania opinii respondentów na temat: a) wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w kształtowaniu zadłużenia JST w Polsce oraz b) wybranych determinantów wykorzystania instrumentów polityki rachunkowości w celu kształtowania zadłużenia JST w Polsce. Podsumowanie rozdziału stanowią wnioski z badań ankietowych.

Rozdział V *Analiza procesów kształtowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na danych sprawozdawczych za lata 2014-2019.* Poświęcony jest realizacji celów C4 i C5 oraz weryfikacji hipotez H1, H2, H4, H5. Przedmiotem badania były obserwacje ze sprawozdań finansowych - główny element Bilans z wykonania budżetu JST oraz obserwacje ze sprawozdań budżetowych. Zastosowano model regresji panelowej wielorakiej. W tym rozdziale opisano wyniki estymacji wpływu wybranych zmiennych na kształtowanie zadłużenia JST w okresie 5 lat. W podsumowaniu rozdziału zawarto wnioski z analizy danych panelowych.

#### Podsumowanie

W pierwszej części podsumowania przytoczono cele i hipotezy badawcze oraz zakres treści poszczególnych rozdziałów. W ocenie recenzenta jest to zbyt częste powtórzenie. Wskazano także na wyniki badań innych, zagranicznych badaczy co w świetle różnego definiowania zakresu sektora finansów publicznych jest dyskusyjne.

Wnioski z badań empirycznych Doktorantki zostały przedstawione w odniesieniu do przyjętych hipotez badawczych.

Przechodząc do konkluzji autorka stwierdza, że „przeprowadzone badania literaturowe i empiryczne pozwoliły na pozytywną weryfikację hipotezy głównej. Należy zatem uznać, że cele i instrumenty polityki rachunkowości wpływają na pomiar i kształtowanie dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego”. Wskazała także na potrzebę dalszych badań mających na celu ocenę systemu rachunkowości w



zakresie raportowania poziomu zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych w Polsce.

Podsumowując konstrukcję rozprawy należy stwierdzić, że w głównych założeniach struktura pracy jest poprawna. Występujące zastrzeżenia zostały wskazane w trakcie omawiania poszczególnych części. Uwagi te nie pomniejszają merytorycznej wartości pracy i nie podważają pozytywnej o niej opinii.

### **7. Ocena rozprawy pod względem formalnym i redakcyjnym**

Ogólnie rozprawa napisana jest poprawną polszczyzną, choć zdarzają się zbyt złożone zdania, literówki.

Nieprecyzyjność- zamiennie stosowanie określeń „sektor publiczny”, „sektor finansów publicznych” w odniesieniu do jednostki samorządu terytorialnego prowadzi do niejasności wywodów i ryzyka błędnej interpretacji.

Zawarte tabele, rysunki i wykresy są czytelne, systematyzują oraz ułatwiają analizę i interpretacje prowadzonych badań i wyników.

Zastrzeżenia budzą niektóre cytowania- autorka stosuje odwołanie do pozycji literaturowych przy prezentowaniu treści zawartych w regulacjach prawnych (np. zadania własne JST). Zdaniem recenzenta należy rozróżnić informacje ze źródła pierwotnego i komentarze oraz interpretacje literaturowe.

Pod względem jakościowym literatura jest dobrze dobrana, odpowiednio zróżnicowana. Jest bogata ilościowo zarówno w odniesieniu do polskich, jak i zagranicznych opracowań naukowych. Z uwagi na tematykę pracy wykorzystano właściwe akty prawne.

### **8. Konkluzja**

Obszar badawczy wybrany przez mgr. Iwonę Franczak cechuje się holistyczną perspektywą, co wpisuje się we współczesne kierunki badań naukowych. Zgłoszone uwagi krytyczne wynikają z obowiązku recenzenta, mają na celu wskazanie dalszych badań naukowych oraz stanowią głos w dyskusji.

Doktorantka podjęła próbę zidentyfikowania instrumentów polityki rachunkowości, które mogą oddziaływać na wartość dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Dla wybranych instrumentów dokonała egzemplifikacji istotnych czynników determinujących ich zastosowanie.

Wnikliwa ocena dysertacji pozwala sformułować następujące wnioski:

- Dokonany przez autorkę wybór problemu naukowego spełnia oczekiwania i wymogi stawiane rozprawom doktorski. Struktura pracy jest odpowiednia i odzwierciedla analizowane problemy oraz hipotezy badawcze.
- Doktorantka wykazała się szeroką ugruntowaną wiedzą z zakresu teorii i praktyki rachunkowości oraz finansów publicznych.
- Zastosowane metody badawcze są prawidłowe a wnioskowanie wzbogaca wiedzę z zakresu podjętej tematyki badawczej.
- Przeprowadzone badania empiryczne wskazują na przygotowanie i zdolność wykonywania samodzielnej pracy naukowej.
- Tematyka rozprawy mieści się w obszarze nauk ekonomicznych w dyscyplinie finanse (aktualnie nauki społeczne, dyscyplina ekonomia i finanse).

Uwzględniając powyższe **stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Iwony Franczak pt. „Polityka rachunkowości w pomiarze i kształtowaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego” spełnia wymagania ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz. U. 2017, poz. 1789 z póź. zm.) i rekomenduję Komitetowi Naukowemu Dyscypliny Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach przyjęcie jej oraz dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony.**

*Ewa Hellich*