

Maria Kosek-Wojnar

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

SKUTKI KASOWEJ I MEMORIAŁOWEJ ZASADY EWIDENCJONOWANIA BUDŻETU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Wstęp

Rachunkowość budżetowa, rozumiana jako system ewidencjonowania i prezentowania operacji pieniężnych przeprowadzanych przez podmioty sektora publicznego, służy dostarczaniu informacji o przebiegu i wynikach wykonania budżetu. Informacje zawarte w sprawozdaniach finansowych stanowią podstawę: podejmowania decyzji przez organy władzy lub administracji oraz szeroko rozumianej kontroli społecznej. Sposób prezentowania danych liczbowych wynika z przyjętych konwencji pomiarowych, w szczególności metody kasowej lub metody memoriałowej. Celem, jaki postawiła sobie autorka tego opracowania, jest odpowiedź na pytanie, jakie skutki wywołuje przyjęcie dla ewidencjonowania budżetu wskazanych metod.

2. Konwencje pomiarowe w sektorze publicznym

Jeżeli na sposób prezentacji budżetu spojrzymy z punktu widzenia rachunkowości, to można wyodrębnić dwie podstawowe metody:

- kasową (*the cash basis of accounting*),
- memoriałową (*the full accrual basis accounting*).

Metody te mogą występować w czystej postaci lub zmodyfikowanej, tj. jako zmodyfikowana konwencja kasowa (*the modified cash basis of accounting*) oraz zmodyfikowana konwencja memoriałowa (*the modified accrual of accounting*).

Ujęcie kasowe operacji budżetowych oznacza, że dochody i wydatki budżetu ujmowane są w terminach ich zapłaty. Zakres ewidencji księgowej ograniczony zatem zostaje do rejestracji przychodów i rozchodów jednostki. „W najczystszej

postaci, zwanej czasami kasową albo kasową koncepcją (*the cash concept of accounting*), pomiarowi poddane są tylko środki pieniężne. Tylko one są aktywami w tej konwencji” [4, s. 82]. Przypomnieć należy, że budżet jest planem rocznym. Jeżeli zastosowana zostanie zasada kasowa, to oznaczać to będzie, że „poszczególne operacje ujmuje się [...] w ewidencji wykonania budżetu z datą, w której nastąpił (a nie, w której powinien być nastąpić) przepływ pieniędzy. Dochody są więc zaliczane do dochodów zrealizowanych wtedy, gdy środki pieniężne wpłyną na rachunek, na którym gromadzone są dochody. Analogicznie, wydatek uznaje się za dokonany dopiero wtedy, gdy nastąpi wypłata środków z rachunku budżetowego” [2, s. 320].

Ujęcie memoriałowe polega na tym, że w budżecie prezentowane są nie tylko te dochody i wydatki, które zostały realnie osiągnięte lub poniesione, ale i te, które odnoszą się do danego roku budżetowego i powinny być poniesione. „Model ten obejmuje rachunek całości zasobów ekonomicznych i zobowiązań (bilans memoriałowy), rachunek relacji między kosztami a przychodami (memoriałowy rachunek wyniku finansowego), rachunek przepływów pieniężnych oraz rachunek zmian w funduszach własnych (w aktywach netto)” [3]. Dodać do tego należy, że „w tej konwencji pomiarowi są poddawane zasoby ekonomiczne podmiotu gospodarującego i prawa do takich zasobów (czyli aktywa) oraz zobowiązań co wydania aktywów (czyli zobowiązania), a także zmiany w aktywach i zobowiązaniach. Wymagane jest też kapitalizowanie wydatków (rozchodów) na nabycie aktywów długotrwałych i stopniowe deprecjonowanie tych aktywów w miarę konsumowania ich potencjału użytkowego” [4, s. 83]. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest ujęcie w księgach rachunkowych wszystkich zdarzeń gospodarczych, które wystąpiły w danym roku budżetowym. Ujęcie takie stwarza zatem możliwość kompleksowego zaprezentowania tych zdarzeń, w tym należności i zobowiązań. „Z memoriałowego ujęcia dochodów dowiadujemy się, ile dochodów powinno wpłynąć do budżetu. Podobnie wygląda rejestracja wydatków. [...] Dla obliczonej memoriałowo wielkości wydatków budżetowych nie ma znaczenia, czy dana płatność została faktycznie dokonana, czy nie” [2, s. 320].

W zmodyfikowanej konwencji kasowej uwzględnione zostają zmiany praw i odroczenia zobligowań [4, s. 83; 5, s. 28]. Z kolei w zmodyfikowanej konwencji memoriałowej pomiarowi poddawane są jedynie zasoby finansowe. Modyfikacja polega „najczęściej na zaniechaniu pomiaru zasobów niefinansowych” [4, s. 84].

3. Użytkownicy informacji finansowej w sektorze samorządowym

Problemy, jakie wywołują skutki przy przyjęciu wskazanych zasad ewidencjonowania operacji budżetowych, rozważać możemy w wielu aspektach. Przede wszystkim niezbędne jest określenie, komu ma służyć informacja finansowa w sektorze publicznym, a w tym w sektorze samorządowym. Wydaje się, że wymienić w tym względzie należy takie podmioty (osoby prawne i fizyczne), jak:

- organy stanowiące JST,
- organy kontroli JST,
- społeczność lokalna,
- pożyczkodawcy.

Informacja finansowa przekazywana organom stanowiącym samorządu służyć ma nie tylko do kontroli administracji samorządowej, ale także do podejmowania decyzji co do realizowanych zadań strategicznych tego samorządu. Biorąc pod uwagę znaczący zakres samodzielności finansowej samorządu, można stwierdzić, że informacja ta służy do oceny gospodarowania powierzonymi zasobami i środkami publicznymi, przede wszystkim w aspekcie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Niezależnie od kontroli sprawowanej przez specjalnie do tego powołane organy publiczne, samorząd podlega kontroli społecznej dokonywanej przez swoich obywateli. Organy sprawujące władzę lokalną oraz organy administracji samorządowej podlegają kontroli społecznej i odpowiedzialne są przed społecznością lokalną. A.W. Nowak, analizując problem użytkowników informacji finansowej w odniesieniu do wszystkich podmiotów sektora publicznego, zwraca uwagę na to, że krąg obywateli postrzegany jest znacznie szerzej aniżeli grupa wyborców. Obejmuje on bowiem ponadto: grupy interesów, podatników, odbiorców dóbr i usług świadczeń rządowych. „Krąg ten bazuje zwykle na informacjach przekazywanych przez media. Zatem i obywatele, i media poszukują informacji o jakości zarządu sprawowanego nad zasobami publicznymi i jakości kierowania finansami publicznymi oraz o ekonomicznych konsekwencjach działalności rządowej” [4, s. 89].

Grupa pożyczkodawców obejmuje z kolei bardzo szeroki krąg podmiotów, które potencjalnie zaspokajać mogą popyt na pieniądź zgłaszany przez JST. Zaliczyć do nich możemy m.in.: banki, instytucje pośrednictwa finansowego, inne jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne i prawne będące np. nabywcami komunalnych papierów wartościowych itd. Grupa ta jest ze względu na potencjalnie ponoszone przez siebie ryzyko szczególnie zainteresowana stanem finansów samorządowych, w tym takimi informacjami, które pozwolą na ocenę zdolności kredytowej tych jednostek.

Wśród innych użytkowników informacji finansowej wymienić należy m.in. także analityków ekonomicznych i finansowych (agencje *credit ratingu*, biura maklerskie itd.), którzy zajmują się profesjonalnie analizą kondycji finansowej różnych podmiotów, w tym także JST.

Pobieżny przegląd użytkowników informacji finansowej pozwala na stwierdzenie, że oczekiwania tych użytkowników co do zakresu i jakości prezentowanej informacji są ogromne. W konsekwencji na skutki przyjęcia określonej zasady ewidencji budżetu spojrzeć można w aspekcie np. politycznym, finansowym czy innym.

4. Skutki zasad ewidencjonowania budżetu

Saldo budżetu

Skutki przyjęcia zasady kasowej będą diametralnie różne od tych, jakie pojawiają się przy dokonywaniu ewidencji budżetu metodą memoriałową. Jeżeli zasadę kasową zastosujemy do dochodów budżetu, to w sprawozdaniu z jego wykonania wykazywane będą tylko te dochody, które wpłyną na jego rachunek. Nie są zatem wykazywane zobowiązania, jakie np. podmioty gospodarujące lub osoby fizyczne mają w stosunku do JST [2, s. 321].

Wykonanie wydatków budżetu oparte jest na realnych (faktycznych) wpływach. Jeżeli podstawą wykonywania budżetu byłoby przyjęcie zasady memoriałowej w zakresie jego dochodów, to podstawę dokonywania wydatków stanowiłyby nie tylko dochody, które faktycznie wpłynęły na rachunek budżetu, ale także takie, które powinny wpłynąć. W praktyce okazać by się mogło, że np. niektóre należności w ogóle nie są ściągalne (m.in. zaległości podatkowe powstałe na skutek likwidacji lub upadłości przedsiębiorstwa). W konsekwencji, przy przyjęciu wskazanego założenia, istniałoby zagrożenie dla zachowania płynności bieżącej, a tym samym koniecznością stałoby się ograniczanie wydatków budżetowych.

Niemniej jednak nie można tracić z pola widzenia tego, że dzięki zastosowaniu metody memoriałowej stworzone zostaną silne bodźce do bardziej realnego planowania dochodów budżetowych oraz poprawy ściągalności dochodów. Gwarantuje to wówczas wykonanie budżetu bez zakłóceń.

Saldo budżetu prezentowane w ujęciu kasowym odzwierciedla wyłącznie różnicę pomiędzy wielkością dokonanych wpłat i wypłat. Zaciemnia to rzeczywisty obraz sytuacji finansowej JST, ponieważ wszelkiego rodzaju zobowiązania, które nie zostały uregulowane, nie są prezentowane w budżecie. Wynik finansowy prezentowany na koniec roku budżetowego nie jest pełny, ponieważ nie odzwierciedla wszystkich zobowiązań.

Deficyt budżetowy obliczany na podstawie metody kasowej może być kształtowany przez organy administracji (rządowej, samorządowej) dosyć swobodnie. „Do obniżenia deficytu wystarczy nie wypłacić jakichś należnych pieniędzy. W przypadku wydatków ujętych kasowo »zaoszczędzona« kwota nie zwiększa deficytu” [1].

Jedną z form „manipulowania” poziomem deficytu może być rezygnowanie z przydzielania niektórym podmiotom sektora publicznego lub do tego sektora nie zaliczanym dotacji budżetowych (zwłaszcza o charakterze celowym). Zaowocuje to – jak wskazano wyżej – zaciąganiem przez te podmioty kredytu kupieckiego.

Inną formą, która może być w tym celu wykorzystywana jest udzielanie pożyczek zamiast przydzielania dotacji budżetowych. Dotacja budżetowa stanowi – przy zastosowaniu metody kasowej – wydatek budżetowy, wpływa zatem w sposób bezpośredni na poziom deficytu budżetowego. Pożyczka nie stanowi wydatku budżetowego, lecz zobowiązanie wobec podmiotu, który takiej pożyczki udzielił.

W konsekwencji pojawi się ona po stronie należności tego podmiotu. Jeżeli zatem rząd lub samorząd chce zaprezentować niższy poziom deficytu, to może jako instrument wykorzystać pożyczkę. Nie byłoby w tym nic nagannego, gdyby nie to, że tego typu działania podejmowane są wyłącznie w celu obniżenia poziomu deficytu budżetowego. Przyjmuje się bowiem *a priori* założenie, że pożyczki te nie będą spłacane i po pewnym czasie są umarzane. Sprzyja temu stosowany – najczęściej ustawowo – zapis, że zamieszczone w budżecie kwoty (z pewnymi wyjątkami) nie mogą stanowić podstawy do roszczeń ze strony podmiotów, którym środki te mają być przydzielane.

Konkludując, ujęcie kasowe sprzyja przesuwaniu w czasie zobowiązań (na kolejny rok budżetowy) w celu obniżenia poziomu deficytu lub wykazania nadwyżki budżetowej. Może się to odbywać w drodze zaciągania różnorodnych pożyczek komunalnych, w tym również kredytu kupieckiego. Ta ostatnia forma powodować może również inne – poza wysokością kosztów – skutki, np. zatory płatnicze. Dodać do tego należy, że brak jest bodźców do poprawy metod planowania budżetowego oraz że JST nie są stymulowane do poprawy ściągальności należności.

Dług lokalny

Zaciąganie zobowiązań, które obniżają poziom deficytu budżetowego, nie oznacza, że skutkuje to obniżaniem długu. Wprost przeciwnie, koszty obsługi tych zobowiązań (np. odsetki karne od kredytu kupieckiego) będą na ogół dużo wyższe niż obsługa zadłużenia podejmowana w ramach przyjętej strategii zarządzania długiem.

W tym świetle istotnego znaczenia nabiera to, że dług samorządowy jest częścią długu publicznego. Jeżeli stosuje się w państwie procedury ostrożnościowe i sanacyjne mające na celu ograniczanie wysokości deficytu lub długu publicznego, a w tym samorządowego, to tworzone są w ten sposób bodźce do zaciągania kredytu kupieckiego lub nieterminowego regulowania zobowiązań. Kwestia ta jest godna rozważenia zwłaszcza w sytuacji, gdy znajduje zastosowanie limitowanie wielkości zadłużenia poprzez określenie jego nieprzekraczalnych progów dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Określenie takich limitów w oderwaniu od sytuacji finansowej samorządu, a szczególnie w oderwaniu od poziomu jego dochodów i wydatków, sprawić może, że w jednostkach samorządowych o niskich dochodach budżetowych bodźce te mogą działać silniej niż w jednostkach o znacznych dochodach.

Zastosowanie metody kasowej do dochodów i wydatków budżetowych zaciemnia obraz kondycji finansowej JST. W budżecie, który może np. zamykać się nadwyżką, nie są uwidocznione zobowiązania samorządu. Stan należności i zobowiązań jest wówczas niepełny. Taki sposób ewidencji przyczyniać się może np. do manipulowania budżetem w toczącej się grze wyborczej. Jak słusznie zauważył A.W. Nowak: „budżetowanie w konwencji memoriałowej staje się problemem w momencie rozciągania odpowiedzialności polityków samorządowych za całokształt zasobów ekonomicznych i towarzyszących im zobligowań” [3].

Do wskazanych skutków, jakie potencjalnie spowodować może przyjęcie metody kasowej, dodać należy także niekorzystny wpływ na zarządzanie długiem lokalnym. Wśród podstawowych celów zarządzania długiem lokalnym wymienia się przede wszystkim minimalizację: kosztów jego obsługi, ryzyka oraz utraty płynności. Wymaga to sformułowania strategii zarządzania długiem, która musi znacznie wybiegać poza roczny plan budżetowy. Jeżeli JST są potencjalnie stymulowane do zaciągania kredytu kupieckiego, to trudno jest mówić o wypracowaniu jakiegokolwiek strategii zarządzania długiem lokalnym.

5. Metoda kasowa czy memoriałowa – dylematy wyboru

Zachodzi zatem pytanie, którą z metod należy stosować w odniesieniu do podmiotów sektora publicznego: kasową, memoriałową czy mieszaną? Podejmując próbę rozstrzygnięcia wskazanego istotnego dylematu metodologicznego, musimy wziąć pod uwagę skutki zarówno finansowe, jak i polityczne takiego rozwiązania. Będą one odmienne w odniesieniu do dochodów i wydatków budżetu. Wydawałoby się, że przyjęcie metody kasowej w odniesieniu do dochodów budżetu jest dużo bardziej „bezpieczne” przy jego wykonywaniu. Nie można bowiem rozdysponować środków, które realnie nie znajdują się na rachunku bankowym budżetu. Niemniej jednak pojawiać się mogą zobowiązania, które nie są wykazywane przy prezentacji deficytu. Należy też podkreślić, że inny jest stopień dyrektywności dochodów, inny zaś stopień dyrektywności wydatków budżetu. Dochody budżetowe mogą być osiągane na wyższym poziomie, niż zostały zaplanowane, natomiast wydatki nie mogą być przekraczane, jeżeli zmianie nie ulegnie ustawa budżetowa (na poziomie budżetu państwa) lub uchwała budżetowa (na poziomie JST). Przemawiałoby to zatem za stosowaniem metody mieszanej. Takie stanowisko zajmują w tej kwestii m.in. E. Malinowska i W. Misiąg, którzy w odniesieniu do dochodów proponują przyjęcie metody kasowej, a w odniesieniu do wydatków – metody memoriałowej [2, s. 321].

6. Zasady ewidencjonowania budżetu JST w Polsce

Zasady ewidencjonowania budżetu JST w Polsce podlegają, analogicznie jak zasady ewidencjonowania budżetu państwa i innych instytucji zaliczanych do sektora publicznego, regulacji ustawowej. Kwestie te regulują dwie ustawy, a mianowicie Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości [6] oraz Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych [7]. Zgodnie z zapisem art. 2 pkt 4 Ustawy o rachunkowości, przepisy tej ustawy stosowane są w odniesieniu do: gmin, powiatów, województw i ich związków, a także państwowych gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, funduszy celowych nie mających osobowości

prawnej [6; 7]. W myśl zapisu art. 80 ust. 1 wskazanej ustawy, do jednostek tych nie są stosowane zapisy ustawy zawarte w rozdz. 5-7, a zatem nie odnosi się do nich zapisów ustawowych w zakresie sprawozdań finansowych jednostki i jednostek powiązanych oraz badania i ogłaszania sprawozdań finansowych.

W ustawie o rachunkowości przyjęto zasadę, że podmioty, które podlegają przepisom tej ustawy, stosują zasadę memoriałową. Zapis ten zawarto w art. 6 ust. 1, w którym znajdujemy zapis, że: „w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami, dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty” [6]. Ponadto w ust. 2 zawarte jest stwierdzenie, że: „dla zapewnienia współmierności przychodów i związanych z nimi kosztów do aktywów lub pasywów danego okresu sprawozdawczego zaliczane będą koszty lub przychody dotyczące przyszłych okresów oraz przypadające na ten okres sprawozdawczy koszty, które jeszcze nie zostały poniesione” [6].

Uregulowania prawne dotyczące zasad ewidencjonowania budżetu państwa, budżetów JST, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej znajdują się także w art. 17 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przyjętymi w niej zasadami dochody i wydatki tych jednostek ujmuje się w terminach ich zapłaty, i to niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą [7]. Oznacza to, że zastosowanie znalazła w tym przypadku metoda kasowa. Na uwagę zasługują ponadto dwa zapisy wskazanej ustawy, a mianowicie, że „ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów – także zaangażowanie środków”, a także, że: „odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału” [7, art. 17, ust. 1 pkt 2 i 3].

Istotne niedogodności, jakie dla użytkowników informacji finansowej w sektorze samorządowym powoduje przyjęcie zasady kasowej, łagodzi nieco zapis art. 14 Ustawy o finansach publicznych, dotyczący jawności i przejrzystości tych finansów. Zawarta w tym artykule regulacja oznacza zobligowanie zarządu JST do podawania do publicznej wiadomości nie tylko informacji o wykonaniu budżetu JST w poprzednim roku budżetowym, w tym kwoty deficytu lub nadwyżki, ale także kwoty numerycznie wymienionych wymagalnych zobowiązań tych jednostek [7, art. 14, ust. 2, oraz art. 11, ust. 1, pkt 4]. Do zobowiązań tych zaliczono takie, które wynikają z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, oraz uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem. Zarząd JST zobligowany został również do podawania do publicznej wiadomości wykazu udzielonych poręczeń i gwarancji, z wymienieniem podmiotów, których gwarancje i poręczenia dotyczą.

Nie rozwiązuje to jednak wszystkich problemów, jakie powoduje przyjęcie metody kasowej.

7. Podsumowanie

Zastosowanie metody kasowej lub memoriałowej wywołuje określone skutki dla prezentowania informacji finansowej, niezbędnej do podejmowania przez użytkowników tych informacji działań. Skutki te postrzegane być mogą w płaszczyźnie zarówno finansowej, jak i politycznej. Metoda kasowa, która stosowana jest w Polsce, ma wiele ułomności. W księgach rachunkowych nie są ujmowane wszystkie zdarzenia gospodarcze, które wystąpiły w danym roku budżetowym. Ujęcie takie nie stwarza możliwości zaprezentowania, w sposób kompleksowy, należności i zobowiązań podmiotów sektora publicznego, w tym JST. Potencjalnie może stymulować te podmioty do podejmowania działań, które polegają na: „manipulowaniu” saldem budżetu. Efekty tego typu działań znajdują odzwierciedlenie w trudnościach, jakie napotykać będą JST w zakresie zarządzania długiem lokalnym.

Literatura

- [1] Krzętowska A., Kaczor T., *Jak nie mieć ciastka i je zjeść*, „Rzeczpospolita” 1999 nr 216.
- [2] Malinowska E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, ODDK, Gdańsk 2002, s. 320.
- [3] Nowak W.A., *Budżet memoriałowy jednostki samorządu terytorialnego*, „Rachunkowość Budżetowa” 2002 nr 4.
- [4] Nowak W.A., *Rachunkowość sektora publicznego. Koncepcje, metody, uwarunkowania*, PWN, Warszawa 1998.
- [5] Weber J., Kufel M., *Wprowadzenie do rachunkowości spółek. Bilansowanie majątku i kapitału*, Wydawnictwo Park, Bielsko-Biała 1993.
- [6] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, DzU 2005 nr 267, poz. 2252.
- [7] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104.

THE CONSEQUENCES OF CASH AND ACCRUAL BASIS ACCOUNTING OF RECORDING BUDGET OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary

The system of recording and presenting financial transactions can be done in two ways: the cash basis accounting and the full accrual basis accounting. The cash basis accounting is used in Poland for all public sector units. This way has a lot of disadvantages because it causes that the real financial situation of the unit is not clear and gives the possibility of manipulating the level of financial result. The examples of such activity are presented in the paper. In this connection it is postulated to implement cash-accrual basis accounting. Using this method may lead to some problems while executing budget. Besides, the postulate of implementing full accrual basis of accounting is proper because it will have good influence on local debt management.