

*dr hab. Monika Stanny*¹

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa/Zakład Ekonomii Wsi
Polska Akademia Nauk

*mgr Wojciech Strzelczyk*²

Katedra Rachunkowości
Akademia Leona Koźmińskiego

Pomiar kondycji finansowej jednostek samorządu lokalnego – kwerenda międzynarodowa

WSTĘP

Zainteresowanie badaczy problematyką związaną z analizą i oceną kondycji finansowej samorządu lokalnego ma charakter zarówno teoretyczny związany z poszerzeniem wiedzy na temat finansów samorządowych oraz możliwości oceny ich stanu oraz praktyczny wynikający z chęci zaspokojenia potrzeb informacyjnych szerokiej grupy interesariuszy. Wyrazem aplikacyjnym takich analiz jest także możliwość wskazania potencjalnych kierunków optymalizacji struktury lokalnych finansów. W tym kontekście kondycja finansowa jawi się jako możliwość lokalnego samorządu związana z zapewnieniem bezpieczeństwa finansowego rozumianego, jako zdolność do zapewnienia ciągłości w realizacji podstawowych zadań własnych oraz utrzymania wiarygodności finansowej związanej ze spłatą obecnych i przyszłych zobowiązań finansowych.

Celem artykułu było dokonanie krytycznego przeglądu definicji i metod oceny kondycji finansowej samorządu lokalnego pozyskanego podczas przeglądu międzynarodowej literatury tematu. Zestawione różnorodne metody pomiaru kondycji finansowej samorządu pozwalają na prowadzenie badań porównawczych i wyznaczanie przestrzennych trendów jej oceny.

Różnorodność ujęć kondycji finansowej spotykana w literaturze uzależniona jest od celu i przyjętej definicji oraz od zakresu przestrzennego i dostępności da-

¹ Adres korespondencyjny: IRWiR PAN, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, tel. +48 22 657 28 27; e-mail: stanny@poczta.fm; mstanny@irwirpan.waw.pl

² Adres korespondencyjny: Akademia Leona Koźmińskiego, ul Jagiellońska 57/59, 03-301 Warszawa, +48 22 519 21 69; e-mail: wstrzelczyk@kozminski.edu.pl

nych statystycznych. Wielu badaczy w międzynarodowych badaniach kondycji finansowej samorządu lokalnego rozwija metodę oceny przedmiotowego zjawiska w oparciu o dwie koncepcje pomiaru kondycji finansowej, tj. reprezentowaną przez *Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA)*³ oraz *International City/County Management Association (ICMA)*⁴.

Analiza literatury międzynarodowej, uzupełniona dorobkiem autorów polskich, pozwoliła na identyfikację dwóch zasadniczych podejść do pomiaru kondycji finansowej samorządu opartych na: 1) wielu miarach empirycznych; 2) mierze syntetycznej. Ze względu na ograniczoną objętość pracy skupiono się na omówieniu drugiego podejścia. Opiera się ono na adaptacji różnych metod tworzenia jednego wielozmiennego indeksu kondycji finansowej, na podstawie którego możliwe jest dokonanie relatywnego pomiaru poziomu sytuacji finansowej.

Autorzy opracowań podkreślają, że kondycji finansowej nie można opisać jednym wskaźnikiem [Clark, 1977; Groves i in., 1981; Hendrick, 2004; Mercer, Gilbert, 1996; Cabaleiro Casal i in., 2013] bazującym np. na sprawozdaniu finansowym, budżecie, długoterminowych prognozach finansowych czy innych dokumentach prezentujących stan finansów lokalnych. Poziom kondycji finansowej ma charakter wielowymiarowy i stąd do jego opisu dobierany jest szereg wskaźników mających logiczne uzasadnienie i statystyczną poprawność.

ISTOTA KONDYCJI FINANSOWEJ

Kondycja finansowa samorządu lokalnego to pojęcie abstrakcyjne, bowiem dopiero na podstawie analizy wielu cech składowych finansów danego podmiotu można wnioskować o jego sytuacji finansowej. Trudność na poziomie eksplikacyjnym przekłada się na bariery procesu operacjonalizacji zjawiska.

Kondycja finansowa jest zatem względną miarą obrazującą stan finansów samorządu lokalnego. R. Berne [1996] definiuje kondycję finansową jako prawdopodobieństwo, że władze samorządowe będą spełniać obecne i przyszłe zobowiązania finansowe wobec kredytodawców, konsumentów, pracowników, podatników, dostawców, wyborców i innych. Z kolei W. Lin, K.K. Raman [1998] twierdzą, że oznaczające kondycję finansową prawdopodobieństwo odnosi się do możliwości utrzymania dotychczasowego poziomu usług przy dopuszczalnym poziomie opodatkowania.

³ CICA to Kanadyjski Instytut Biegłych Księgowych – jedna z najstarszych organizacji wytyczająca kierunki rozwoju rachunkowości oraz analizy finansowej w Kanadzie, założona w 1990 r. Wydaje dokumenty rekomendujące praktyki analizy sytuacji finansowej samorządów (*Statements of Recommended Practice*). Zadaniem ich jest ustanowienie wspólnych ram oceny kondycji finansowej.

⁴ ICMA to Międzynarodowe Stowarzyszenie Zarządzania Miastem/Wsią – to organizacja reprezentująca specjalistów z zakresu zarządzania samorządem założona w 1914 r. Zajmuje się działalnością edukacyjną, szkoleniową, podnoszeniem kwalifikacji jej członków oraz badaniami z zakresu zarządzania samorządem lokalnym.

Kondycja finansowa wyraża się w wypłacalności: (1) gotówkowej (*cash solvency*) rozumianej jako zdolność generowania środków pieniężnych niezbędnych do zapewnienia płynności; (2) budżetowej (*budgetary solvency*) oznaczającej zdolność generowania dochodów niezbędnych do pokrycia wydatków budżetowych przy założeniu minimalizacji potencjalnego deficytu; (3) długoterminowej (*long-run solvency*) pojmowanej jako zdolność do regulowania długoterminowych zobowiązań; (4) z zakresu poziomu świadczonych usług (*service-level solvency*) odnoszących się zarówno do ich adekwatnego poziomu, jak również jakości zapewniającej zdrowie i ogólny dobrobyt mieszkańców [Groves i in., 1981; Nollenberger i in., 2003]. Definicję tę zaadaptowała ICMA na potrzeby Financial Trend Monitoring System (FTMS). System stosowany jest przez samorządy lokalne w USA. Zastosowano ją również w badaniach X Wang, L.M. Dennis, Y.S.J. Tu [2007] z tym, że określono ją jako stopień (poziom) będący wypadkową przytoczonych czterech wymiarów wypłacalności.

Wielu badaczy obok stosowanego w kontekście samorządu terytorialnego terminu kondycja finansowa (*financial condition*) [Cabaleiro-Casal i in., 2013; Rivenbark, Roenigk, 2011; Sohl i in. 2009; Wang i in., 2007] stosuje inne określenia jak np. zdrowie finansowe (*financial health*) [Clark, 1994; Carmeli, 2003; Kloha i in. 2005; Wang i in., 2007] czy sytuacja finansowa (*financial situation*) [Cabaleiro Casal, 2014; Swianiewicz 1989, 2004]. Taki stan rzeczy wynika w szczególności z niejednoznaczności przytaczanych terminów.

Kondycję finansową można również postrzegać jako ocenę potencjalnej niewypłacalności samorządu lub finansowo uwarunkowanej niezdolności do realizacji jego zadań własnych. Dlatego akcentując kontekst ograniczoności zasobów w ekonomii, w tym zasobów finansowych, rozważa się ją w kontekście kryzysu gospodarczego (*financial crisis*) i stresu finansowego (*financial stress*) [Douglas, Gaddie, 2002, s. 19–30].

CICA [1997, 2009] proponuje dokonywanie oceny kondycji finansowej w ramach trzech wymiarów: (1) zrównoważenie (*sustainability*) oznacza utrzymanie dotychczasowych aktywności bez konieczności zwiększania zadłużenia; (2) wrażliwość (*vulnerability*) określana jest jako stopień, do którego JST mogą zwiększać swoje zasoby finansowe poprzez dług i dochody tak, aby zaspokajać rosnące potrzeby społeczności; (3) elastyczność (*flexibility*) rozumiana jest jako stopień uzależnienia jednostki od zasobów finansowych będących poza jej kontrolą.

Podsumowując warto wskazać, że definicje kondycji finansowej w literaturze przedmiotu koncentrują się przede wszystkim na dwóch aspektach: zdolności samorządu do terminowego wypełniania zobowiązań finansowych i zapewnienia ciągłości w świadczeniu usług na rzecz lokalnej społeczności [GASB, 1987; ICMA, 2003; Hendrick, 2004; Zafra-Gómez i in., 2009]. Jednakże część autorów prezentuje szersze ujęcie kondycji finansowej zwracając uwagę chociażby na takie aspekty jak: adekwatny poziom opodatkowania, równowaga budżetowa

oraz ograniczona rola długu w finansowaniu działalności samorządów [Groves i in., 1981; CICA, 1997; Lin, Raman, 1998; Wang i in., 2007; Ritonga, 2014; Bieniasz, Gołaś, 2015].

WYBRANE METODY POMIARU KONDYCJI FINANSOWEJ SAMORZĄDU PRZY WYKORZYSTANIU SYNTETYCZNEJ MIARY

Ocena kondycji finansowej jest trudnym zadaniem, co wynika z faktu, że jest to pojęcie abstrakcyjne i ostatecznie od badacza zależy sposób przełożenia tego teoretycznego terminu na język wskaźników empirycznych. Jako że kondycja finansowa nie jest bezpośrednio obserwowalna, tym samym nie ma jednej metody jej pomiaru. Problem operacjonalizacji poziomu kondycji finansowej potęguje również brak jednomyślności w kwestii rozumienia samego pojęcia. W tej części pracy przedstawione zostaną wybrane techniki konstrukcji syntetycznej, wielozmiennej miary spotykane w literaturze przedmiotu, których głównym walorem jest możliwość praktycznego zastosowania. Indeks ten z założenia ma obejmować szeroki zakres zmiennych, charakteryzujących różnorodne aspekty stanu finansów samorządów lokalnych. Badania takie przeprowadzili m.in.: P. Swianiewicz [1989]; K.W. Brown [1993, 1996]; T. Mercer i M. Gilbert [1996]; L.M. Dennis [2004]; X. Wang, L.M. Dennis i Y.S.J. Tu [2007]; J.L. Zafra-Gómez i in. [2009]; R. Cabaleiro Casal i in. [2013]; A. Bieniasz i in. [2013] oraz I.T. Ritonga [2014].

P. Swianiewicz [1989] wykonał typologię miast i gmin w Polsce, która uwzględniała charakterystykę struktury społeczno-gospodarczej oraz sytuację finansową gmin. Z tej przyczyny sytuację finansową analizuje uwzględniając cztery wskaźniki: 1) dochody własne w dochodach ogółem; 2) wydatki ogółem na mieszkańca; 3) wydatki inwestycyjne w wydatkach ogółem; 4) nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych na mieszkańca. Pomiar dokonywany jest przy zastosowaniu taksonomicznej metody wzorca rozwoju. Podmiotem badania były gminy w Polsce (ówczesne rady narodowe miast i gmin). Otrzymane wartości wskaźnika dla poszczególnych gmin podzielono na pięć klas, określonych umownie, jako: bardzo dobra, dobra, przeciętna i zła i bardzo zła. Wartości syntetycznej miary danego samorządu lokalnego odnoszono do średniej krajowej [Swianiewicz, 1989, s. 45]. Autor zdaje sobie sprawę z ułomności modelu polegającej na ubogim zestawie wskaźników, co tłumaczy brakiem dostępnych danych statystycznych. Badanie jest odległe w czasie przez co osadzone jest w innej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Wadą jest również analiza oparta o jeden rok, co nadwyręża wiarygodność pomiaru, tym bardziej że dane dotyczące np. wydatków inwestycyjnych charakteryzują się dużą zmiennością w czasie. Z kolei atutem jest prezentacja przestrzennego zróżnicowania oceny sytuacji finansowej samorządów lokalnych na mapie Polski.

Kondycja finansowa analizowana na przykładzie samorządów w USA charakteryzuje się większym stopiem zaawansowania. Wynika to z wprowadzenia w 1980 r. modelu FTMS, który obligował samorzady do tworzenia rozbudowanej bazy danych. Sprawił jednak trudności interpretacyjne. Z tej przyczyny K.W. Brown [1993] zaproponował tzw. 10-punktowy test kondycji finansowej Browna (*Brown's 10-point test of financial condition*). Opiera się on o 10 kluczowych wskaźników oceny kondycji finansowej miast⁵. Wskaźniki pogrupowano w cztery wymiary: dochody, wydatki, pozycja operacyjna oraz struktura długu. Metoda ta sprowadza się do obliczenia wskaźników finansowych oraz porównania wyniku danego samorządu z innymi jednostkami. Kolejno diagnozuje się kwartył, do którego należy dana gmina pod względem wartości wskaźnika zgodnie z jego interpretacją oraz przyznaje się punkty [odpowiednio -1, 0, 1, i 2]. Wartości przyznanych punktów są sumowane dla każdej jednostki i kolejno określa się punktową skalę przynależności do grupy samorządów o najlepszej, lepszej niż większość, średniej, gorszej niż większość lub najgorszej kondycji finansowej.

Mocną stroną metody K.W. Browna jest zdolność oceny kondycji finansowej samorządów lokalnych na podstawie 10 wskaźników. Natomiast wąski zakres badanych elementów finansów ogółem to słaba strona metody [Rivenbark i in., 2009]. Autor ma świadomość niedoskonałości techniki przejawiającej się we względnym charakterze oceny (lepszy albo gorszy) oraz braku możliwości szerszej interpretacji miary kondycji finansowej. Trzecią wadą jest brak wag poszczególnych wskaźników pomimo różnego stopnia ich ważności. Ale główną niedoskonałością badania jest niezdefiniowanie kondycji finansowej, która powinna być podstawą konceptualizacji modelu [Ritonga, 2014, s. 58].

Inny indeks rozwijający miarę oceny kondycji finansowej gmin przedstawili T. Mercer i M. Gilbert [1996]. Próbę badawczą stanowiły gminy Nowej Szkocji w Kanadzie. Autorzy stworzyli kompleksowy indeks kondycji finansowej na bazie 17 wskaźników pogrupowanych w cztery wymiary dochody i wydatki, opodatkowanie, zadłużenie i gospodarka. Wykorzystując analizę czynnikową wytypowano czynniki, którym na podstawie profesjonalnego osądu przypisano określone nazwy. W końcowym etapie przyporządkowano wagi do poszczególnych czynników za pomocą narzędzi statystycznych, aby ostatecznie obliczyć jeden syntetyczny indeks kondycji finansowej. Wadą modelu jest brak definicji kondycji finansowej, arbitralny dobór wskaźników, oraz brak testów wiarygodności modelu.

W 2004 roku opublikowane zostały badania przeprowadzone przez L.M. Dennis dotyczące determinant kondycji finansowej na przykładzie miast w USA. Autorka podjęła próbę kwantyfikacji ilościowej kondycji finansowej miast, dodatkowo przedstawiając sytuację finansową, jako wypadkową procesu zarządzania finansami (*financial management capacity*) oraz czynników dotyczących środowiska (*environmental factors*) [Dennis, 2004, s. 36–27]. Model ten bazuje

⁵ Założono, że liczba ludności miast nie powinna przekraczać 100 000 mieszkańców.

na wymiarach FTMS oraz wykorzystuje dodatkowe wskaźniki. Autorka testuje ważność (*validity*) w zakresie doboru wskaźników (opinie dyrektorów finansowych z lokalnych samorządów) oraz wiarygodność (*reliability*) zmiennych poprzez zastosowanie metody analizy rzetelności (*Cornbach alpha*) [Dennis, 2004, s. 77–79]. Są to duże atuty badania.

Indeks kondycji finansowej L.M. Dennis tworzony jest poprzez przypisanie oceny w skali od 1 do 5 każdemu wskaźnikowi w celu skonstruowania sub-indeksów. Punkty przyznawane są w oparciu o metodę grupowania zgodną z rozkładem normalnym [więcej: Dennis, 2004, s. 47–48]. Następnie obliczono wartości wymiarów, a poprzez ich uśrednienie stworzono indeks kondycji finansowej. W obliczeniach ostatecznego indeksu kondycji finansowej nie uwzględniono wag poszczególnych wskaźników. Wadą proponowanej metody jest brak uzasadnienia dla pięciostopniowej skali – co sugeruje jej arbitralność.

Znaczący wkład w rozwój metody pomiaru kondycji finansowej w USA mają badania opublikowane w 2007 roku przez X. Wanga, L.M. Dennis i Y.S.J. Tu [2007]. Autorzy tworzą indeks kondycji finansowej dla stanów w USA bazując na nowym modelu sprawozdawczości finansowej wprowadzonym przez *Governmental Accounting Standard Board* [GASB, 1999] w dokumencie *Statement no. 34*. Po dokonaniu obliczeń 11 wskaźników testowano ich wiarygodność, która miała na celu zbadanie, czy wszystkie podane wymiary i wskaźniki mogą być równolegle włączone do pomiaru kondycji finansowej. Wskaźniki i wymiary powinny być skorelowane, aby zapewnić, że oceniają podobne elementy miary kondycji finansowej. Z drugiej strony testy ważności miały na celu zagwarantowanie, że nowa miara będzie rozwijać ocenę kondycji finansowej. Ostatecznie indeks kondycji finansowej obliczany jest poprzez zsumowanie i uśrednienie standaryzowanych wyników wszystkich wskaźników [Wang i in., 2007, s. 16–19].

Rivenbark and Roenigk [2011] stwierdza, że zaletą metody X. Wanga, L.M. Dennisa i Y.S.J. Tu jest wykorzystanie szerokiego zakresu danych wygenerowanych ze sprawozdań finansowych samorządów oraz tworzenie syntetycznej miary mającej walor praktyczny. Jednakże, jak zauważa I.T. Ritonga, dyskusyjne wydaje się zastosowanie części wskaźników charakteryzujących wypłacalność budżetową np. wskaźnik nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co błędnie sugeruje, że mieszkańcy uzyskują profity z generowanej nadwyżki [szerzej: Ritonga, 2014, s. 76].

Na przykładzie hiszpańskich gmin [Zafra-Gómez i in., 2009] przeprowadzono eksplorację danych ukierunkowaną na badanie współzależności pomiędzy skonstruowanym indeksem kondycji finansowej a wskaźnikami charakteryzującymi kontekst społeczno-ekonomiczny. Indeks kondycji finansowej J.L. Zafra-Gómez i in. [2009] rozwija model o wskaźniki ocen jakości świadczonych usług. Miare kondycji finansowej tworzą trzy aspekty, wymiary, tj. wypłacalność gotówkowa, budżetowa, oraz wypłacalność na poziomie usług (*service-level solvency*). Ostatni przytoczony wymiar scharakteryzowano za pomocą czterech wskaźników odno-

szących się do wykonywania zadań samorządowych w zakresie dróg i autostrad, parków publicznych oświetlenia ulic i odbioru odpadów. Łącznie na potrzeby badania kondycji finansowej wykorzystano 13 wskaźników. W konstrukcji indeksu zastosowano metodę grupowania opartą o decyle przyporządkowując punkty od 1 do 10 odpowiednio dla gmin, w których wartości wskaźników należały do najniższych i najwyższych. Tę samą metodę zastosowano na etapie konstrukcji indeksu jakości świadczonych usług przez samorządy, z tym, że na koniec obliczono średnią arytmetyczną z czterech wskaźników [Zafra-Gómez i in., 2009, s. 430–431]. Pod koniec badania wszystkie wartości są sumowane i dzielone na decyle [Zafra-Gómez i in., 2009, s. 431].

Zaletą prezentowanego modelu pomiaru kondycji finansowej jest zastosowanie wskaźnika jakości świadczonych usług. Ponadto wprowadzono metodę wykrywania i minimalizacji wpływów zmiennych społeczno-ekonomicznych na kondycję finansową, co pozwala na zmaksymalizowanie porównywalności. I.T. Ritonga [2014, s. 81] wskazuje na kilka wad przyjętej metody, tj. brak testów ważności i wiarygodności oraz wag wskaźników.

Inna grupa naukowców z Hiszpanii [Cabaleiro Casal i in. 2013] opublikowała wyniki badań, których celem było rozwinięcie nowej metody oceny zdrowia finansowego (*financial health*) gmin. W badaniu zdrowie finansowe utożsamiane jest z kondycją finansową, co wyjaśniono w rozważaniach teoretycznych [Cabaleiro Casal i in., 2013, s. 730–732]. Autorzy wyselekcjonowali wskaźniki bazując na wymiarach kondycji finansowej zaproponowanych przez CICA [1997, 2009]. Ostatecznie w ramach przedmiotowych kryteriów zaproponowano 20 wskaźników [Cabaleiro Casal i in., 2013, s. 736–737].

Indeks zdrowia finansowego obliczono stosując analizę składowych głównych. Poszukiwano najmniejszej liczby elementów wyjaśniającej większość zmienności danych. Kolejno po identyfikacji tych elementów autorzy [Cabaleiro Casal i in., 2013] przystąpili do obliczenia indeksu zdrowia finansowego (kondycji finansowej). Zastosowali również wagi dla komponentów [Cabaleiro Casal i in., 2013, s. 735–738]. Zdecydowaną zaletą przeprowadzonego badania jest skonstruowanie indeksu zdrowia finansowego, na podstawie którego możliwe jest dokonanie oceny sytuacji finansowej gminy. Minusem jest skomplikowana procedura obliczeniowa.

W Polsce na potrzeby oceny kondycji finansowej gmin zaproponowano adaptację metody TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution*) [Bieniasz i in., 2013]. Celem była implementacja wielowymiarowej metody oceny kondycji finansowej polskich samorządów⁶ w 2010 roku. Podobne badania opublikowali A. Bieniasz i Z. Gołoś [2015] biorąc pod uwagę kondycję finansową gmin wiejskich w województwie wielkopolskim w latach 2007–2011. Autorzy zarówno w pierwszej, jak i drugiej publikacji posłużyli się bazą wskaź-

⁶ Badano gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta, łącznie 2414 gmin, tj. z wyłączeniem miast na prawach powiatu ze względu na ich specyficzny status prawny powiązany z zakresem realizowanych zadań.

ników proponowaną przez polskie Ministerstwo Finansów [*Wskaźniki do oceny sytuacji...*, 2012]. Spośród 20 wskaźników wyłączyli 5 ze względu na ich zbliżoną treść ekonomiczną. Zamienne podzielono na trzy grupy wskaźników: budżetowych, na mieszkańca oraz zadłużenia i zdolności jego obsługi [Bieniasz, Gołaś, Łuczak, 2013, s. 27; Bieniasz, Gołaś, 2015, s. 28–29].

Dużym atutem badania jest adaptacja dotychczas niewykorzystywanej metody TOPSIS na potrzeby oceny kondycji finansowej gmin. Autorzy nie rozważają problematyki długo- czy krótkoterminowej wypłacalności samorządu. Skupiają się na zdolności do pokrycia zobowiązań i obsługi zadłużenia dochodami samorządu. Pomimo że powszechnie wiadomo jest, iż część dochodów ma charakter dedykowany, tzn. jest przeznaczony na konkretny cel wydatkowy.

Szerokie ujęcie pomiaru kondycji finansowej samorządów lokalnych w Indonezji proponuje I.T. Ritonga [2014]. Celem badania było m.in. rozwinięcie metody pomiaru kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego bazując na wiedzy pochodzącej ze sprawozdań finansowych w latach 2007–2010. Autorka wykorzystała 18 wskaźników pogrupowanych w sześć wymiarów: wypłacalność krótkoterminową, wypłacalność długoterminową, wypłacalność budżetową, niezależność finansową, elastyczność finansową oraz wypłacalność na poziomie usług [Ritonga, 2014, s. 300–301]. Podobnie jak w badaniach X. Wanga i in. [2007] testowano wiarygodność wskaźników wykorzystując analizę współzależności zjawisk oraz metodę analizy rzetelności (*Cornbach alpha*). Określono również wagi dla poszczególnych wymiarów poprzez zastosowanie wielokryterialnej metody analizy problemów decyzyjnych (*Analytical Hierarchy Process – AHP*)⁷ służącej do generowania priorytetów w zorganizowany sposób. Do obliczenia subindeksów zastosowano formułę tworzenia indeksu rozwoju społecznego (*Human Development Index – HDI*)⁸. Zaletą badań jest konceptualizacja oparta o własną definicję, problemowe pogrupowanie wskaźników, zastosowanie testów wiarygodności, ważności oraz możliwość praktycznego zastosowania.

WNIOSKI

Przedstawione podejścia do oceny kondycji finansowej samorządów obrazują różnorodność w operacjonalizacji pojęcia kondycji finansowej i możliwości stosowanych metod jej pomiaru. Ujęcia uzależnione są od celu i definicji kondy-

⁷ Metoda AHP umożliwia dekompozycję złożonego problemu decyzyjnego oraz utworzenie rankingu finalnego dla skończonego zbioru wariantów. Została opracowana w 1970 roku przez Thomasa L. Saatiego i jest wykorzystywana w wielu dziedzinach takich jak: zarządzanie, politologia, socjologia, wytwarzanie, czy transport.

⁸ HDI jest to syntetyczny miernik opisujący stopień rozwoju społeczno-ekonomicznego poszczególnych krajów. Został opracowany w 1990 r. przez pakistańskiego ekonomistę Mahbuba ul Haqa. W celach porównawczych wykorzystywany jest od 1993 r. przez ONZ.

cji finansowej oraz od zakresu przestrzennego i dostępności danych statystycznych. Autorzy w badaniach wykorzystują różne dane finansowe. Zdarza się, że ewaluacja bazuje na informacjach pochodzących ze sprawozdań finansowych lub budżetu. W przypadku samorządu terytorialnego będącego podmiotem sektora finansów publicznych należy rozważyć pomiar oparty zarówno o elementy charakteryzujące zdolność do regulowania zobowiązań, jak również możliwość trwałego generowania dochodów i swobodnego wydatkowania środków w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Zdaniem autorów niniejszego opracowania taką możliwość daje wykorzystanie zarówno informacji pochodzących ze sprawozdań finansowych, jak również sprawozdań z wykonania budżetu.

Opisane metody pomiaru kondycji finansowej samorządów ze względu na ich względnie wysoki poziom ogólności można zaadaptować na potrzeby analizy na najniższym poziomie samorządu lokalnego. Warto jednak pamiętać o ograniczonej porównywalności jednostek samorządu terytorialnego pomiędzy państwami. Posiadane przez władze lokalne kompetencje i obowiązki warunkują zakres funkcjonowania samorządu lokalnego oraz związane z nim potrzeby finansowe. Przekłada się to na zróżnicowanie źródeł finansowania i kategorii wydatkowanych środków.

W przytoczonych badaniach dostrzega się liczne słabości w pomiarze kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Obejmują one m.in. następujące kwestie: zaadaptowanie zbyt dużej liczby wskaźników, co przekłada się na czasochłonność i trudność praktycznej adaptacji metody na potrzeby samorządu, przyjmowanie założenia równoważnego traktowania wskaźników, bazowanie na jednym roku w analizie (nieuwzględnienie incydentalności zdarzeń finansowych) czy nieadekwatność lub arbitralność zaproponowanych wskaźników (brak ich logicznego uzasadnienia) w świetle przyjętej definicji.

BIBLIOGRAFIA

- Berne R., 1996, *Measuring and Reporting Financial Condition* [w:] *Handbook of Public Administration*, red. J.L. Perry, San Francisco: Jossey-Bass, <https://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>.
- Bieniasz A., Gołaś Z., 2015, *Kondycja finansowa gmin wiejskich wielkopolski w latach 2007-2011*, "Journal of Agribusiness and Rural Development", t. 1, nr 35, <https://dx.doi.org/10.17306/JARD.2015.3>.
- Bieniasz A., Gołaś Z., Łuczak A., 2013, *Zastosowanie metody TOPSIS do oceny kondycji finansowej gmin w Polsce w 2010 roku*, *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*, t. 70, nr 126, SKWP, Warszawa, <https://dx.doi.org/10.5604/16414381.1046236>.
- Brown K.W., 1993, *The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities*, "Government Finance Review", t. 9.
- Cabaleiro-Casal R., Buch-Gómez E.J., Vaamonde Liste A., 2013, *Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health*, "American Review of Public Administration", t. 43, nr 6, <https://doi.org/10.1177/0275074012451523>.

- Cabaleiro-Casal R., Buch-Gómez E.J., Vaamonde Liste A., 2014, *Financial situation and political parties in local governments: Empirical evidence in the Spanish municipalities*, "Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa 20", <https://dx.doi.org/10.1016/j.iedee.2013.11.001>.
- Carmeli A., 2003, *Introduction: Fiscal and Financial Crises of Local Governments*. "International Journal of Public Administration", t. 26, nr 13, 1423–1430, <http://dx.doi.org/10.1081/PAD-120024404>.
- CICA (Canadian Institute of Chartered Accountants), 1997, Research Report. Indicators of Government Financial Condition. CICA, Toronto, Canada.
- CICA (Canadian Institute of Chartered Accountants), 2009, Public Sector Statements of Recommended Practice (SORP) 4. Indicators of Financial Condition. CICA, Toronto, Canada.
- Clark T.N., 1977, *Fiscal management of American cities: Funds flow indicators*. "Journal of Accounting Research", t. 15, <https://dx.doi.org/10.2307/2490632>.
- Clark T.N., 1994, *Municipal Fiscal Strain: Indicators and Causes*. "Government Finance Review", t. 10, nr 3.
- Dennis L.M., 2004, *Determinants of Financial Condition: A study of US Cities*, University of Central Florida Orlando, Florida.
- Douglas J.W., Gaddie R.K., 2002, *State rainy day funds and fiscal crises: Rainy day funds and the 1990–1991 recession revisited*, „Public Budgeting & Finance”, t. 22, <https://doi:10.1111/1540-5850.00063>.
- GASB (Governmental Accounting Standards Board), 1987, Concepts Statement No. 1 of the governmental accounting standards board: Objectives of financial reporting. Norwalk, CT: Governmental Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation.
- GASB (Governmental Accounting Standards Board), 1999, Statement n° 34. Basic Financial State-ments and Managements Discussion and Analysis for State and Local Governments. GASB, Norwalk, CT.
- Groves S.M., Godsey W.M., Shulman M.A., 1981, *Financial indicators for local governments*, Public Budgeting and Finance, nr 1, <https://dx.doi.org/10.1111/1540-5850.00511>.
- Hendrick R., 2004, *Assessing and measuring the fiscal health of local governments*, "Urban Affairs Review", t. 40, nr 1, <https://dx.doi.org/10.1177/1078087404268076>.
- ICMA (International City/County Management Association), 2003, *Evaluating financial condition. A Handbook for Local Government*. ICCA, Washington, DC.
- Kloha P., Weissert C.S., Kleine R., 2005, *Someone to Watch Over me: State Monitoring of Local Fiscal Conditions*, "The American Review of Public Administration", t. 35, nr 3, <https://dx.doi.org/10.1177/0275074005277435>.
- Lin W., Raman K.K., 1998, *The housing value-relevance of governmental accounting information*, "Journal of Accounting and Public Policy", t. 17, nr 2, [https://dx.doi.org/10.1016/S0278-4254\(98\)10004-2](https://dx.doi.org/10.1016/S0278-4254(98)10004-2).
- Mercer T., Gilbert M., 1996, *A financial condition index for Nova Scotia municipalities*, "Government Finance Review", t. 12, No. 5.
- Nollenberger K., Groves S.M., Valente M.G., 2003, *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, Washington, DC, International City/County Managers Association.

- Ritonga I.T., 2014, *Modelling local government financial conditions in Indonesia*, Victoria University Melbourne.
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J., 2011, *Implementation of financial condition analysis in local government*, *Public Administration Quarterly*, t. 35, nr 2.
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J., Allison G.S., 2009, *Communicating financial condition to elected officials in local government*, "Popular Government", t. 77, nr 1.
- Sohl S., Peddle M. T., Thurmaier K., Wood C. H., Kuhn G., 2009, *Measuring the financial position of municipalities: Numbers do not speak for themselves*. "Public Budgeting & Finance", t. 29, nr 3, <https://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2009.00937.x>.
- Swianiewicz P., 2004, *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa.
- Swianiewicz P., 1989, *Spoleczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- Wang X., Dennis L.M., Tu Y.S.J., 2007, *Measuring financial condition: A Study of US states*, "Public Budgeting & Finance", t. 27, nr 2, <https://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009, 2010 i w latach 2009–2011, 2012*, MF, Warszawa.
- Zafra-Gómez J.L., López-Hernández A.M., Hernández-Bastida A., 2009, *Developing a model to measure financial condition in local government*, "The American Review of Public Administration", t. 39, nr 4, <https://dx.doi.org/10.1177/0275074008320710>.

Streszczenie

Ocena kondycji finansowej samorządów lokalnych ma istotne znaczenie dla rozwoju wiedzy z zakresu finansów publicznych, identyfikacji mechanizmów wyjaśniających relacje poszczególnych jej elementów, wyznaczenia potencjalnych kierunków optymalizacji finansów oraz zaspokojenia potrzeb informacyjnych szerokiej grupy interesariuszy. Pomiar kondycji finansowej pozwala na ocenę bezpieczeństwa finansowego rozumianego jako zdolność do zapewnienia ciągłości w realizacji podstawowych zadań własnych oraz utrzymania wiarygodności finansowej związanej ze spłatą obecnych i przyszłych zobowiązań finansowych.

Celem artykułu było dokonanie krytycznego przeglądu definicji i metod oceny kondycji finansowej samorządu lokalnego pozyskanego podczas przeglądu międzynarodowej literatury tematu. Zestawiono różnorodne metody pomiaru kondycji finansowej samorządu, które pozwalają na prowadzenie badań porównawczych i wyznaczanie przestrzennych trendów jej oceny.

Różnorodność ujęć kondycji finansowej spotykana w literaturze uzależniona jest od celu i przyjętej definicji oraz od zakresu przestrzennego i dostępności danych statystycznych. Częstą praktyką jest wykorzystanie koncepcji pomiaru kondycji finansowej proponowanej przez Canadian Institute of Chartered Accountants lub International City/County Management Association. Analiza literatury międzynarodowej, uzupełniona dorobkiem autorów polskich, pozwoliła na identyfikację dwóch zasadniczych podejść do pomiaru kondycji finansowej samorządu: 1) wielu miar empirycznych; 2) miary syntetycznej. Przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu jest drugie podejście, w którym adaptuje się różne metody tworzenia jednego wielozmiennego indeksu kondycji finansowej (miary syntetycznej), na podstawie którego możliwe jest dokonanie relatywnego pomiaru poziomu sytuacji finansowej.

Słowa kluczowe: kondycja finansowa, analiza wskaźnikowa, miara syntetyczna

**The measurement of local authorities' financial condition
– the international literature search query**

Summary

The assessment of local authorities' financial condition is crucial to develop knowledge in the field of public finance, to identify mechanisms explaining the relations between particular components of local authorities' financial condition, to determine potential ways of finance optimization and to meet the need for information of a broad group of stakeholders. The measurement of financial condition allows for the assessment of financial security understood as the ability to ensure the continuity in the implementation of basic own tasks and to maintain financial credibility related to the payment of current and future financial obligations.

The aim of this article was to undertake a critical review of the definitions and methods to assess the financial condition of local authorities collected during the review of international literature. Various methods of measuring the financial condition of local authorities, which allow to carry out comparative studies and to determine the spatial trends of its assessment, were summarized in the article.

The variety of financial condition depictions encountered in the literature depends on the purpose and adopted definition and also on the spatial extent and availability of statistical data. A common practice is to use the concept of measuring the financial condition proposed by the Canadian Institute of Chartered Accountants or the International City/County Management Association. The analysis of international literature, complemented by the achievements of Polish authors, led to the identification of two basic approaches to measuring the financial condition of local authorities: 1) many empirical measures 2) composite index. The primary sector of interest in this article is the second approach, which adapts different methods of creating a multivariate index of financial condition (composite index), on the basis of which it is possible to relatively measure the level of the financial situation.

Keywords: financial condition, ratio analysis, composite index

JEL: H70, H72, H79