

JANINA KOTLIŃSKA\*  
HELENA ŻUKOWSKA\*\*  
MARIA ZUBA-CISZEWSKA\*\*\*  
ANNA MIZAK\*\*\*\*  
ANNA KRAWCZYK-SAWICKA\*\*\*\*\*

---

## **Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego i jej miary**

### **Wstęp**

W literaturze z zakresu finansów samorządowych istotne miejsce zajmują pozycje dotyczące badania kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST), w tym w szczególności gmin. Prace te są poświęcone nie tyle definiowaniu tego pojęcia, ile jej ocenie dla wybranych (rodzajowo, obszarowo) jednostek samorządowych w określonym przedziale czasowym. Kluczowe miejsce zajmują w nich miary, za pomocą których jest oceniana kondycja finansowa JST i metoda wykorzystywana do jej badania. W związku z tym, że są to niejednokrotnie miary implementowane z zakresu finansów przedsiębiorstw i sektora prywatnego nie ma jednolitego podejścia do tego zagadnienia. Wszystko to sprawia, że obok pojęcia „kondycja finansowa” JST pojawiają się w opracowaniach naukowych takie pojęcia,

---

\* Dr hab. Janina Kotlińska, prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Ekonomii i Finansów, Katedra Finansów i Rachunkowości; ORCID: 0000-0003-4206-0450; e-mail: jankakotlinska@kul.lublin.pl

\*\* Dr hab. Helena Żukowska, prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Ekonomii i Finansów, Katedra Finansów i Rachunkowości; ORCID: 0000-0003-0730-195X; e-mail: helena.zukowska@kul.pl

\*\*\* Dr Maria Zuba-Ciszewska, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Ekonomii i Finansów, Katedra Polityki Gospodarczej i Bankowości; ORCID: 0000-0002-5543-1620; e-mail: maria.zuba@kul.pl

\*\*\*\* Mgr Anna Mizak, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Ekonomii i Finansów, Katedra Finansów i Rachunkowości; ORCID: 0000-0003-1250-0195; e-mail: anna.mizak@kul.lublin.pl

\*\*\*\*\* Mgr Anna Krawczyk-Sawicka, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Ekonomii i Finansów, Katedra Finansów i Rachunkowości; ORCID: 0000-0002-1294-4872; e-mail: anna.krawczyk@kul.pl

jak „zdrowie finansowe” JST czy „sytuacja finansowa”, a miary są budowane na podstawie wskaźników wykorzystywanych do analizy finansowej przedsiębiorstw. Duże zróżnicowanie metod pomiaru badanego pojęcia wynika także z zastosowanego w tym celu podejścia (wąskiego lub szerokiego), zakresu informacji, jakie z niego płyną, czy kręgu podmiotów bezpośrednio nimi zainteresowanych.

Rozważania prowadzone w niniejszym opracowaniu wpisują się w problematykę badania kondycji finansowej JST oraz synchronizacji skali decentralizacji zadań publicznych i finansów publicznych, których dysonans jest przyczyną trudności finansowych jednostek samorządowych (Gonet 2013). Zdaniem autorek zasada adekwatności przekazanych na szczebel samorządowy środków finansowych do zadań poszczególnych jednostek samorządowych (Ustawa 1994; Konstytucja RP 1997) jest kluczowa dla dobrej kondycji finansowej tych jednostek. Wynika z systemu dochodów JST, gwarantującego stałe i wydajne fiskalnie źródła ich dochodów własnych oraz adekwatne do wydatków źródła finansowania zadań zleconych.

Hipotezą, jaka przyświecała autorkom w przygotowaniu niniejszego opracowania, było stwierdzenie, że odmienne podejścia do badania kondycji finansowej JST, w tym interesariusze informacji płynących z tych badań, wymagają zastosowania odpowiednich wskaźników wykorzystywanych do jej oceny. Wyniki badań kondycji JST prowadzonych przy wykorzystaniu prostych, standardowych miar, w tym nakierowanych na prezentowanie wyników działalności jednostki samorządowej, są inne i mogą być diametralnie różne od tych uzyskanych przy zastosowaniu miar złożonych. Władze samorządowe i organy nadzoru nad gospodarką finansową JST w swoich analizach skupiają się przede wszystkim na ocenie kondycji finansowej odpowiednio przez pryzmat możliwości sprostania rosnącym oczekiwaniom inwestycyjnym oraz utrzymywania w ustawowych granicach zadłużenia. Brak w nich spojrzenia na kondycję finansową JST z punktu widzenia istoty funkcjonowania samorządu terytorialnego i celu działania władz samorządowych, jakim jest zaspokajanie potrzeb członków wspólnoty samorządowej.

Celami opracowania są:

- 1) identyfikacja podejść, w jakich w literaturze jest rozpatrywane pojęcie „kondycja finansowa” JST, w połączeniu z kręgiem interesariuszy bezpośrednio zainteresowanych informacjami, które płyną z badania kondycji finansowej danej JST;
- 2) zebranie i uporządkowanie wskaźników, które są wykorzystywane do badania kondycji finansowej JST;
- 3) propozycja trzech nowych autorskich miar, które mogą być wykorzystywane do oceny kondycji finansowej JST z punktu widzenia ciągłości zaspokajania potrzeb społecznych członków wspólnoty samorządowej z uwzględnieniem problemu samodzielności i stabilności finansowej jednostki samorządowej;
- 4) weryfikacja wartości dwóch wybranych wskaźników (powszechnie stosowanego i autorskiego) oceny kondycji finansowej JST w określonym przedziale czasowym.

Propozycja autorskich wskaźników jest odpowiedzią autorek na wyraźną lukę w literaturze, dotyczącą badania kondycji finansowej, której wynikami oceny byłoby

zainteresowani członkowie danej wspólnoty samorządowej. Wskaźniki te, odwołując się do sytuacji finansowej jednostki samorządowej, oddają poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej, wyrażający się pulą środków finansowych, które mogą być wydatkowane z budżetu na finansowanie jej zbiorowego dostępu do dóbr i usług.

## **1. Kondycja finansowa jednostki samorządowej jako obszar badań naukowych**

Finanse samorządowe są interesującym i wdzięcznym obszarem badań naukowych, nie tylko ze względu na dużą dozę niepewności związanej z ich ścisłym związkiem z polityką i finansami państwa, lecz także z uwagi na płaszczyznę ścierających się na szczeblu lokalnym interesów władz samorządowych, które z jednej strony stoją na straży maksymalizowania dochodów jednostek, a z drugiej – optymalizowania zadowolenia mieszkańców danego terenu, wyrażającego się niskimi podatkami i opłatami oraz jak najlepszym poziomem zaspokajania potrzeb. Wskazane aspekty prowadzonych rozważań znajdziemy w pracach różnych autorów w Polsce i na świecie.

W Polsce badania z zakresu finansów samorządowych koncentrują się wokół takich zagadnień, jak: ekonomika sektora publicznego (Szewczuk, Ziolo 2008), system finansowania jednostek samorządowych (Patrzalek 2010; Swianiewicz 2004, 2011; Guziejewska 2008; Jastrzębska 2012), transfery z budżetu państwa do budżetów JST (Ofiarski 2002), stabilność fiskalna jednostek samorządowych oraz ich bezpieczeństwo finansowe (Wójtowicz 2016; Redo, Wójtowicz, Ciak 2018; Wójtowicz 2019), samodzielność jednostek samorządowych (Kańduła 2001; Wiktorowska 2002; Markowska-Bzducha 2005; Zawora 2008), budżetowanie (Dylewski 2007), opodatkowanie nieruchomości (Wójtowicz 2007; Etel 2012, 2013), dług podsektora samorządowego, stabilność finansowa jednostek samorządowych (Poniatowicz 2005; Filipiak 2006; Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2003; Denek, Dylewski 2013), badanie kondycji finansowej jednostek samorządowych (Satoła 2015; Standar 2017), gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi (Kotlińska 2009; Kotlińska 2016), partnerstwo publiczno-prywatne (Hajdys 2013) czy w ogóle zarządzanie na szczeblu samorządowym (Wojciechowski 2003).

W literaturze światowej obszerny przegląd prac naukowych z zakresu finansów jednostek samorządowych (JST) zamieszczono w dwuczęściowym opracowaniu I. Narbon-Perpina i K. De Witte (2018a, 2018b). W odniesieniu zaś do kondycji finansowej jednostek samorządowych opracowaniem takim jest m.in. praca Brusca, Manes Rossi, Aversano (2015).

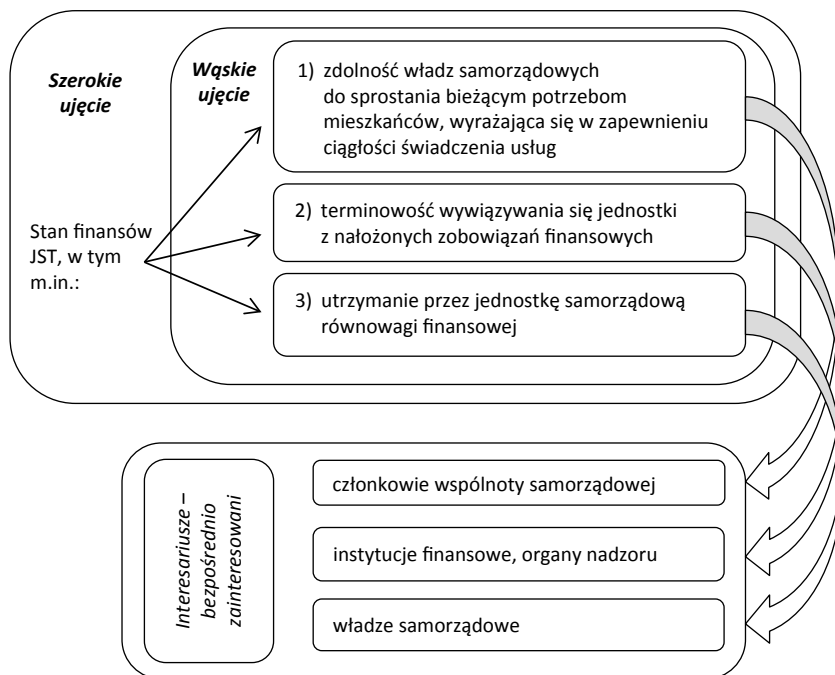
Pojęcie kondycji finansowej jednostek samorządowych jest pojęciem abstrakcyjnym, obrazującym pewien stan finansów jednostki samorządowej (Stanny, Strzelczyk 2017). Jest to pojęcie ocenne (wartościujące), które w zależności od obszaru i zakresu danych może być rozpatrywane w wąskim i w szerokim ujęciu, a wnioski z niego płynące pozostają w kręgu zainteresowania różnych podmiotów (rys. 1).

W wąskim ujęciu kondycję finansową JST można analizować w jednym z trzech aspektów. Pierwszy z nich wpisuje się w rozumienie kondycji finansowej JST w krótkim okresie i nawiązuje do adekwatnego poziomu świadczonych w niej usług oraz ich jakości zapewniającej zdrowie i ogólny dobrobyt mieszkańców (Groves, Godsey, Shulman 1981). Wartości miar tak postrzeganej kondycji są przede wszystkim istotne dla członków danej wspólnoty samorządowej, którzy mogą je odczytywać w postaci puli środków, która faktycznie bezpośrednio jest przeznaczana na zaspokajanie ich potrzeb. Podejście to zaadaptowało w USA Międzynarodowe Stowarzyszenie Rynków Kapitałowych (International Capital Market Association – ICMA) na potrzeby *Financial Trend Monitoring System* (FTMS). Drugi z aspektów należy rozpatrywać w dłuższej perspektywie czasowej, koncentruje się bowiem na rozumieniu kondycji finansowej jednostki samorządowej jako stanu jej wypłacalności (gotówkowej, budżetowej, długoterminowej), czyli zdolności do regulowania zobowiązań w całym okresie ich wymagalności (GASB 1987; ICMA 2003; Hendrick 2004; Zafra-Gómez i in. 2009; Rivenbark i in. 2010). Wyniki badania tak postrzeganej kondycji finansowej JST istotne są zarówno dla organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, gdyż poziom zadłużenia JST jest limitowany (Ustawa 2009; Kotlińska 2013), jak i podmiotów pożyczających im środki finansowe (Janc, Kotliński, Kotlińska 2017). Kompleksowo oba te aspekty w swoich badaniach wzięli pod uwagę Wang, Dennis, Tu (2007), uznając kondycję finansową jako stopień (poziom) będący ich wypadkową.

Rozumienie kondycji finansowej jednostki samorządowej, o którym mowa w trzecim z aspektów wąskiego jej postrzegania, odwołuje się do równowagi finansowej jednostki samorządowej, w tym dysponowania przez nią dochodami, zapewniającymi pełne bezpieczeństwo finansowe, w wysokości pozwalającej finansować ponoszone wydatki. Dobrą kondycję finansową ma bowiem ta jednostka, która finansuje swoje wydatki wyłącznie zgromadzonymi bezzwrotnymi zasobami finansowymi, czyli bez zadłużania się (Kleine i in. 2003; Zafra-Gomez i in. 2009; Garcia-Sanchez i in. 2012; Manes, Rossi i in. 2012). Wyniki tak badanej kondycji finansowej JST są interesujące zwłaszcza dla władz samorządowych, które postrzegają swoje finanse przez pryzmat samodzielności finansowej, stabilności finansowej, w tym pewności planowania finansowego i gwarancji środków finansowych niezbędnych do realizacji nałożonych na nie zadań.

Poza wskazanymi nurtami rozważań, w literaturze można znaleźć prezentowane przez niektórych autorów szersze ujęcie kondycji finansowej (Groves i in. 1981; CICA 1997; Lin, Raman 1998; Wang i in. 2007; Ritonga 2014; Bieniasz, Gołaś 2015; Stanny, Strzelczyk 2017). W ujęciu tym autorzy wskazują, że kondycja finansowa jednostki samorządowej jest miarą względną oddającą stan finansów jednostki w ogóle, a więc przy jej ocenie należy się odnieść jednocześnie do wielu różnego rodzaju kwestii i cech składowych finansów danego podmiotu, którymi są – oprócz tych analizowanych w wąskim ujęciu – m.in.: adekwatny poziom opodatkowania, równowaga w budżecie JST czy rola długu w finansowaniu działalności samorządów.

**Rysunek 1**  
**Rozumienie kondycji finansowej jednostek samorządowych**  
**i adresaci wyników jej badania**



Źródło: opracowanie własne.

Rozważania auterek niniejszego artykułu wpisują się w wąskie podejście do pojęcia kondycji finansowej jednostki samorządowej, a w szczególności to, w którym kondycja finansowa jednostki samorządowej jest postrzegana jako zdolność władz samorządowych do sprostania bieżącym potrzebom mieszkańców. Autorki postrzegają kondycję finansową jednostki samorządowej przez pryzmat misji samorządu terytorialnego, jaką jest realizacja części zadań publicznych, w konsekwencji czego następuje zaspokajanie potrzeb mieszkańców danego terenu (członków wspólnoty samorządowej), w kontekście samodzielności finansowej jednostki samorządowej w ogóle (dochodowej i wydatkowej). Według auterek kondycję finansową JST należy utożsamiać z możliwością finansowania nałożonych na nią zadań, czyli z możliwością finansowania usług i dostarczania mieszkańcom dóbr o charakterze zbiorowym, o adekwatnej liczbie i standardzie, zmiennych w czasie. Przyjęta w opracowaniu koncepcja oceny kondycji finansowej JST wyraża się więc w ustaleniu na dany dzień (za dany okres) puli środków, która – po wyeliminowaniu z nich zobowiązań jednostki – jest (była) dostępna na wskazany cel. Kondycja finansowa danej JST jest tym lepsza, im pula wskazanych środków jest większa. Dążeniem władz samorządowych każdej JST powinno być więc osiągnięcie jak najwyższego pułapu tych możliwości. Osiągnięcie ich wysokości maksimum jest niemożliwe, co wynika

zarówno z licznych determinantów tak postrzeganej kondycji finansowej JST, jak i ze zmieniającego się w czasie jej optimum, co nie powinno jednak zwalniać władz samorządowych z podejmowania prób i działań mających je do tego stanu przybliżyć.

Wskazane podejście – zdaniem autorek – uzupełnia te, w których punkt ciężkości jest położony przede wszystkim na ocenę samodzielności finansowej jednostek samorządowych czy ich zdolność do wywiązywania się z zobowiązań i na innych interesariuszy. W prezentowanym podejściu na kondycję finansową jednostki samorządowej patrzy się z punktu widzenia członka danej wspólnoty samorządowej, który ocenia ją przez pryzmat indywidualnych korzyści (dostępność i zakres usług oferowanych przez gminne instytucje, stan techniczny gminnej infrastruktury itp.). Wskazanych „korzyści” nie zobrazuje wynik działalności jednostki samorządowej postrzegany przez pryzmat salda jej podstawowych wielkości budżetowych. Praktyka samorządowa ostatnich lat pokazuje bowiem, że choć poprawia się wynik finansowy budżetów JST, to niekoniecznie jego konsekwencją są rosnące wydatki na poprawę jakości życia w danej jednostce samorządowej (Kotlińska 2018). Najczęściej jest zupełnie odwrotnie. Władze samorządowe ograniczają wydatki bieżące w celu uzyskania „dobrego” wyniku budżetu (nadwyżka operacyjna, nadwyżka budżetowa) w danym roku, aby przeznaczyć go na spłatę zobowiązań w roku kolejnym. Ponadto saldo w samorządowym budżecie jest wypadkową wielu czynników. Niejednokrotnie zależy m.in. od ich decyzji w sprawie incydentalnych zdarzeń (wpływ dochodów ze sprzedaży nieruchomości, poniesienie wydatków inwestycyjnych) czy od regulacji prawnych dotyczących rodzajów i konstrukcji dochodów samorządowych, mających bezpośrednie przełożenie na poziom ich stabilności fiskalnej czy bezpieczeństwo finansowe, na które nie mają one wpływu w ogóle bądź w większym zakresie.

## **2. Miary kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz ich determinanty**

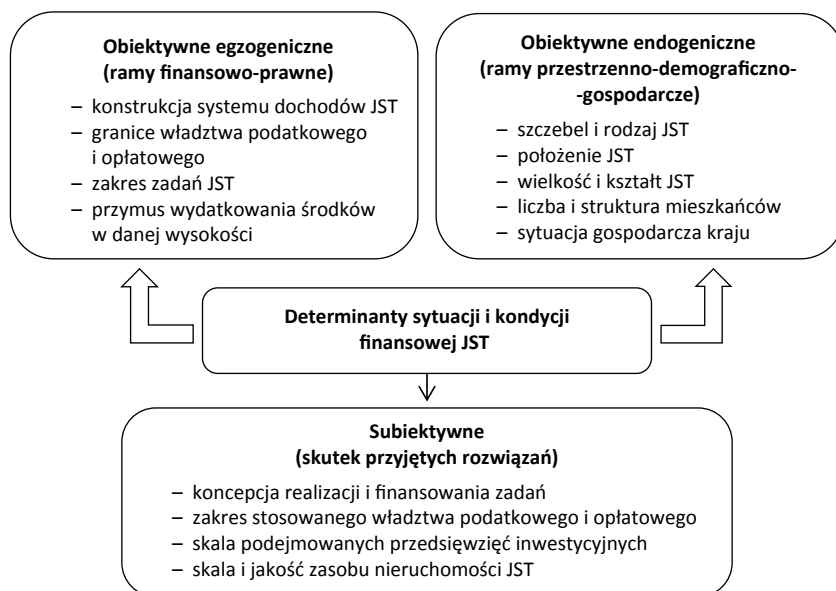
Metodologia pomiaru kondycji finansowej JST jest na świecie bardzo zróżnicowana. Stosuje się w tym celu różne techniki i metody, począwszy od bardzo prostych analiz danych sprawozdawczych jednostek samorządowych (Kleine i in. 2003), przez metody modelowania statystycznego (Manes Rossi, 2012 i in.; Zafra-Gomez i in. 2009), a skończywszy na narzędziach analizy wskaźnikowej, ratingach kredytowych czy ocenach wypłacalności. Także instytucje publiczne wielu krajów wypracowały standardy i modele oceny kondycji finansowej analizowanych podmiotów (CICA 1997; ICMA 2003; UK Audit Commission 2007). We Francji funkcjonuje system wczesnego ostrzegania o pogarszającej się sytuacji finansowej jednostek samorządowych (7 wskaźników) opracowany przez Direction Generale les Collectives Locales. W Australii i Wielkiej Brytanii są stosowane metodologie wyłaniania jednostek samorządowych o zdrowej kondycji finansowej (Andrews i in. 2005). Z kolei np. w USA opracowano 10-stopniową skalę oceny kondycji finansowej tych podmiotów (Brown 1993) i wykorzystuje się model ICMA (Groves, Valente 2003; Zafra-Gomez i in. 2009).

Kondycja finansowa jednostki samorządowej jest pojęciem wartościującym. O tym, jaka ona jest, świadczą wartości dedykowanych jej badaniu wskaźników (Standar, Średzińska 2008).

Wskaźniki stosowane do szacowania poziomu kondycji finansowej jednostek samorządowych wykorzystują przede wszystkim dane finansowe ujęte w planach finansowych tych jednostek. Wielkości te, a więc i kondycja finansowa, są zdeterminowane wieloma czynnikami, którymi są m.in.: (a) czynniki społeczno-gospodarcze o charakterze zewnętrznym (Peterson 1976; Capalbo, Grossi 2014), takie jak wysokość podatków, poziom inflacji, wielkość bezrobocia, które wpływają zarówno na poziom zapotrzebowania obywateli na usługi publiczne, jak i koszty świadczenia usług społecznych, (b) zmiany wielkości PKB (Vincente in. 2013; Guilamón i in. 2011), (c) cykl polityczny (Benito i in. 2012). L. Satoła (2015) proponuje analizować kondycję podmiotów lokalnego sektora samorządowego w kontekście koniunktury gospodarczej (wynik sektora do PKB).

Zdiagnozowane przez autorki determinanty (rys. 2) mają zarówno obiektywny, jak i subiektywny charakter. Te pierwsze wynikają z ram finansowo-prawnych, które skutkują zarówno pulą dostępnych dla JST środków finansowych (bezwrotnych i zwrotnych), jak i kierunkami oraz wysokością ponoszonych wydatków, a także z przestrzenno-demograficzno-gospodarczych warunków, w jakich przychodzi funkcjonować poszczególnym jednostkom samorządowym. Uwarunkowania o charakterze subiektywnym są wyrazem samodzielności prawnej i finansowej władz samorządowych, która wyraża się w koncepcji sprawowania władzy na danym terenie

**Rysunek 2**  
**Determinanty sytuacji i kondycji finansowej JST**



oraz realizacji przypisanych funkcji i zadań danej JST. Spośród wskazanych jedynie czynniki subiektywne o charakterze egzogenicznym są wspólne dla wszystkich jednostek samorządowych, a więc w jednakowy sposób wpływają na ich kondycję finansową. Pozostałe mają indywidualny charakter i powodują, że kondycja finansowa porównywalnych jednostek samorządowych może być diametralnie różna.

W polskiej literaturze wskaźniki dotyczące w miarę kompleksowej analizy finansów jednostki samorządowej można znaleźć przede wszystkim u autorów z Uniwersytetu Szczecińskiego (Dylewski i in. 2003; Filipiak 2009), którzy oprócz wskaźników do analizy dochodów i wydatków budżetowych JST proponują zestaw miar do oceny ich płynności finansowej, zadłużenia, samodzielności i atrakcyjności. Do grupy tych wskaźników w swoich badaniach (wprost lub przez ich modyfikację) odwołują się inni autorzy (np. Brzozowska, Kogut-Jaworska 2016), większość z nich bada jednak kondycję finansową JST przy zastosowaniu kilku wskaźników.

A. Standar i J. Sredzińska (2008) do badania kondycji finansowej jednostki samorządowej wykorzystują sześć wskaźników: (1) dochody własne *per capita*, (2) udział dochodów własnych w dochodach ogółem JST, (3) poziom wydatków inwestycyjnych *per capita*, (4) udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, (5) zobowiązania JST *per capita*, (6) udział wydatków na obsługę zadłużenia i spłat rat kapitałowych w dochodach bieżących JST. P. Dziekański (2014) proponuje w tym celu wykorzystanie zaproponowanego przez siebie syntetycznego wskaźnika, opracowanego na podstawie dziesięciu miar<sup>1</sup> (zmiennych), które dzieli na stymulanty i destymulanty. Syntetyczną miarę kondycji finansowej JST proponują także A. Bieniasz i Z. Gołaś (2015).

W praktyce samorządowej Ministerstwo Finansów i regionalne izby obrachunkowe do oceny kondycji finansowej JST wykorzystują jednak przede wszystkim dwa syntetyczne wskaźniki, o których mowa w ustawie o finansach publicznych (Ustawa 2009). Dotyczą one operacyjnego wyniku budżetu (art. 242) i możliwości zaciągania zobowiązań przez JST (art. 243). Ten drugi wskaźnik (IWZ – indywidualny wskaźnik zadłużenia) jest postrzegany jako instrument bezpiecznej polityki rozwojowej i instrument dyscyplinujący JST. Zachowanie reguł, o których mowa w przywołanych przepisach, umożliwia JST uchwalanie jednorocznych (budżet) i wieloletnich planów finansowych (wieloletnia prognoza finansowa), bez ingerencji ze strony organów nadzoru. Jest to szczególnie istotne w tych JST, które mają wysokie obciążenia finansowe i są zmuszone do zachowywania dużej ostrożności przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek (Czarny 2015).

Wskaźniki, o których wyżej mowa, a przede wszystkim dane liczbowe, którymi dysponuje Ministerstwo Finansów, pozwalają wyliczać także inne analityczne wskaźniki (tab. 1).

<sup>1</sup> Są nimi: dochody własne *per capita*, udział dochodów własnych w dochodach ogółem, udział dotacji w dochodach ogółem, udział dochodów z PIT w dochodach własnych, udział dochodów z CIT w dochodach własnych, udział dochodów z majątku w dochodach własnych, udział środków z budżetu UE i środków na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w dochodach ogółem, wydatki inwestycyjne *per capita*, udział wydatków na ochronę zdrowia w wydatkach ogółem, udział zobowiązań (lub wydatków na obsługę długu) w dochodach ogółem.



**Tabela 1****Miary kondycji finansowej JST stosowane przez Ministerstwo Finansów w Polsce**

Nazwa	Wzór	Oznaczenia
<i>Miary wynikowe</i>		
Wynik bieżący	$Db - Wb$	$Db$ – dochody bieżące $Wb$ – wydatki bieżące
Wynik majątkowy	$Dm - Wm$	$Dm$ – dochody majątkowe $Wm$ – wydatki majątkowe
<i>Wskaźniki dedykowane dochodom i wydatkom budżetowym</i>		
Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem	$Db/Do$	$Db$ – dochody bieżące $Do$ – dochody ogółem
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	$Dw/Do$	$Dw$ – dochody własne $Do$ – dochody ogółem
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	$No/Do$	$No$ – nadwyżka operacyjna $Do$ – dochody ogółem
Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	$Wm/Wo$	$Wm$ – wydatki majątkowe $Wo$ – wydatki ogółem
Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	$Ww/Wb$	$Ww$ – wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń $Wb$ – wydatki bieżące
Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem	$(Sm + No)/Do$	$Sm$ – dochody ze sprzedaży majątku $No$ – nadwyżka operacyjna $Do$ – dochody ogółem
Wskaźnik samofinansowania	$(Dm + No)/Wm$	$Dm$ – dochody majątkowe $No$ – nadwyżka operacyjna $Wm$ – wydatki majątkowe
<i>Miary przepływów per capita</i>		
Transfery bieżące na mieszkańca	$Tb/L$	$Tb$ – transfery bieżące (subwencja ogólna i dotacje bieżące) $L$ – liczba mieszkańców JST
Nadwyżka operacyjna na mieszkańca	$No/L$	$No$ – nadwyżka operacyjna $L$ – liczba mieszkańców JST
Zobowiązania ogółem na mieszkańca	$Zo/L$	$Zo$ – zobowiązania według tytułów dłużnych $L$ – liczba mieszkańców JST
Wydatki bieżące na mieszkańca	$Wb/L$	$Wb$ – wydatki bieżące $L$ – liczba mieszkańców JST
<i>Wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych</i>		
Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem	$Zo/Do$	$Zo$ – zobowiązania według tytułów dłużnych $Do$ – dochody ogółem
Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia	$(O + R)/Do$	$O$ – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek $R$ – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek $Do$ – dochody ogółem

Nazwa	Wzór	Oznaczenia
Obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia	$(O + R)/Dw$	$Dw$ – dochody własne $O$ – odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek $R$ – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek
Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem	$Zw/Zo$	$Zo$ – zobowiązania według tytułów dłużnych $Zw$ – zobowiązania wymagalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów 2020.

Na potrzeby oceny kondycji finansowej JST, rozumianej zgodnie z koncepcją przyjętą przez autorki w opracowaniu, proponuje się wykorzystanie miar złożonych, odnoszących się do poziomu finansowania wydatków pozwalających zwiększyć zakres i standard świadczonych usług na rzecz społeczności lokalnej (tab. 2), które zdaniem autorek są lepszymi miarami w tym zakresie niż takie proste miary jak udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem danej jednostki samorządowej czy wydatki bieżące *per capita*. Wyższe wartości tych prostych miar nie muszą bowiem oznaczać zwiększonych wydatków na finansowanie bieżących potrzeb mieszkańców. Elementem wydatków bieżących są bowiem wydatki na obsługę długu jednostki samorządowej, które generują zobowiązania długoterminowe zaciągnięte na inwestycje realizowane z myślą o kolejnych pokoleniach, jak i te wynikające z umów o pracę z pracownikami samorządowymi.

**Tabela 2**  
**Autorskie wskaźniki oceny kondycji finansowej JST**

Wskaźnik	Wzór	Oznaczenia
DWWE	$\frac{Dzwe}{Dzw} \times 100$ $Dzwe = Dzw - Wszw$ $Dzw = Dw + SO + Dczw$ $Wszw = O + Kp + D + I$	$Dzwe$ – dochody własne na finansowanie wydatków elastycznych związanych z zadaniami własnymi $Dzw$ – dochody na finansowanie zadań własnych $Wszw$ – sztywne wydatki na finansowanie zadań własnych $Dw$ – dochody własne JST, w tym udziały w podatkach państwowych $SO$ – subwencja ogólna $Dczw$ – dotacje celowe na zadania własne $O$ – wydatki bieżące na obsługę długu $Kp$ – koszty pracy (wynagrodzenia i pochodne) $D$ – wydatki w formie dotacji $I$ – inne zobowiązania
WBEDW	$\frac{Wbezw}{Dzw} \times 100$ $Wbezw = Wb - (O + Kp + D + I)$	$Wbezw$ – elastyczne wydatki bieżące związane z finansowaniem zadań własnych $Wb$ – wydatki bieżące pozostałe oznaczenia jak we wzorze DWWE
NDWWE	$\frac{(Dsf - Wbe)}{Dsf} \times 100$ $Dsf = Dw + SO$ $Wbe = Wb - (O + Kp + D + I)$	$Dsf$ – dochody JST, w odniesieniu do których władze samorządowe posiadają samodzielność finansową $Wbe$ – wydatki bieżące elastyczne pozostałe oznaczenia jak we wzorze DWWE

Źródło: opracowanie własne.

Proponowany przez autorki wskaźnik **DWWE** pozwala na określanie puli dochodów własnych, jaka jest do dyspozycji władz samorządowych na finansowanie elastycznych wydatków na zadania własne<sup>2</sup>. Wartość tego wskaźnika jest wyrażana w procentach. Im wyższy jego poziom (najbliższy wartości 100%), tym mniejsze „obciążenie” budżetu JST wydatkami związanymi z długoterminowymi umowami zobowiązaniowymi i innymi obligatoryjnymi płatnościami, a w konsekwencji większe możliwości swobodnego decydowania władz samorządowych o kierunkach wydatkowania środków na zadania własne.

Drugi ze wskaźników (**WBEDW**) pozwala określić, jaki poziom bieżących wydatków elastycznych jest finansowany w danej JST dochodami na zadania własne. Wartość tego wskaźnika jest wyrażana w procentach. Podobnie, jak w poprzednim wskaźniku, im wyższy jego poziom (najbliższy wartości 100%), tym mniejsze jest „obciążenie” budżetu JST wydatkami bieżącymi związanymi z długoterminowymi umowami zobowiązaniowymi i innymi obligatoryjnymi płatnościami, a w konsekwencji większe możliwości zaspokajania potrzeb członków wspólnoty samorządowej.

Ostatni z proponowanych wskaźników (**NDWWE**) określa, jaką część dochodów charakteryzujących się samodzielnością finansową władz samorządowych stanowią środki przeznaczone w danej JST na finansowanie wydatków sztywnych w postaci: kosztów obsługi zadłużenia, kosztów pracy, obligatoryjnie przekazywanych dotacji i innych o podobnym charakterze. Jego wartość jest wyrażana w procentach. Im wyższy poziom tego wskaźnika (najbliższy wartości 100%), tym większe „obciążenie” danej JST wydatkami związanymi z długoterminowymi umowami zobowiązaniowymi i innymi obligatoryjnymi płatnościami, a w konsekwencji mniejsze możliwości swobodnego decydowania władz samorządowych o kierunkach wydatkowania środków na zadania własne (zaspokajanie potrzeb mieszkańców danej społeczności samorządowej).

### **3. Metodologia i wyniki badań empirycznych dla weryfikacji wybranych miar kondycji finansowej jednostek samorządowych**

Weryfikację empiryczną wskaźników zestawionych w poprzednim punkcie opracowania ograniczono do dwóch, celowo wybranych. Miary te służą do oceny zdolności władz samorządowych do sprostania bieżącym potrzebom mieszkańców, a są nimi: prosty powszechnie wykorzystywany wskaźnik prezentujący wartość wydatków bieżących *per capita* w danej JST (**W1**) i zaproponowany w opracowaniu autorski wskaźnik (**NDWWE**) prezentujący udział dochodów charakteryzujących się samodzielnością finansową władz samorządowych w finansowaniu bieżących wydatków sztywnych (**W2**).

---

<sup>2</sup> Są to wydatki na zadania własne po wyeliminowaniu z nich wydatków sztywnych w postaci: kosztów obsługi zadłużenia, kosztów pracy i obligatoryjnie przekazywanych dotacji.

Wskaźniki wyliczono dla statystycznej: gminy (z wyłączeniem miast na prawach powiatu), miasta na prawach powiatu, powiatu i województwa w Polsce, w aspekcie przestrzennym. W tym celu wykorzystano przetworzone i zagregowane szeregi takich wielkości z budżetów danych jednostek, jak:

- dochody: bieżące, własne (w tym udziały w podatkach państwowych), z subwencji ogólnej, z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, z dotacji na zadania własne;
- wydatki: bieżące, w tym: stanowiące koszty pracy, na obsługę długu, w formie dotacji.

Wskazane dane zostały pozyskane z oficjalnych statystyk Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), tj. Banku Danych Lokalnych (BDL), z 2010 r., tj. pierwszego roku obowiązywania ustawy o finansach publicznych (Ustawa 2009) i 2019 r., tj. ostatniego roku, którego wielkości nie zostały zachwiane skutkami pandemii SARS-CoV-2. Autorki zdają sobie sprawę, że wartości wyliczonych wskaźników W2 skażone są błędem braku precyzyjnych danych do wyliczenia wartości cząstkowych ujętych we wzorze na wyliczenie tej miary, które dostępne są jedynie w sprawozdaniach z wykonania budżetu poszczególnych JST. Zastosowaną metodą była metoda analizy opisowej wybranych wielkości, pogłębiona następnie analizą statystyczną.

Dla wskaźników zaproponowanych w niniejszym opracowaniu ustalono cztery klasy wartości (tab. 3), oddające poziom kondycji finansowej badanych jednostek samorządowych. Następnie na podstawie uzyskanych wartości wskaźników dla statystycznej gminy (miasta na prawach powiatu, powiatu) dokonano ich klasyfikacji z uwzględnieniem położenia w danym województwie. Wyróżniono cztery grupy typologiczne, wyznaczając granice przedziałów na podstawie średniej arytmetycznej  $\bar{x}_i$  odchylenia standardowego ( $s_{xi}$ ) poszczególnych mierników (Zeliaś 2002, s. 151).

Zgodnie z przyjętą procedurą na podstawie uzyskanych wartości poszczególnych wskaźników dokonano analizy porównawczej badanych jednostek samorządowych pod względem kondycji finansowej. Wyniki tego uporządkowania (w przekroju województw) dla lat 2010 i 2019 przedstawiono w tabeli 4. Zmiany wartości tych wskaźników w okresie 2010–2019 zaprezentowano w tabeli 5. Z kolei na rysunku 3 zaprezentowano rozkład statystycznych typów jednostek samorządowych z poszczególnych województw (lub województw) z uwagi na wartości obu wyliczonych wskaźników.

**Tabela 3**  
**Klasy badanych obiektów wraz z kryterium podziału**

Grupy	Kryterium podziału	Wartość wskaźnika (%)		Poziom wskaźnika
		2010	2019	
<b>Gminy (bez miast na prawach powiatu)</b>				
I	$x_i \geq \bar{x}_i + s_{xi}$	W1: $x_i \geq 2\ 413$ W2: $x_i \geq 49,27$	W1: $x_i \geq 4\ 525$ W2: $x_i \geq 32,06$	Bardzo wysoki
II	$\bar{x}_i \leq x_i < \bar{x}_i + s_{xi}$	W1: $2\ 318 \leq x_i < 2\ 413$ W2: $44,78 \leq x_i < 49,27$	W1: $4\ 316 \leq x_i < 4\ 525$ W2: $28,40 \leq x_i < 32,06$	Wysoki
III	$\bar{x}_i - s_{xi} \leq x_i < \bar{x}_i$	W1: $2\ 223 \leq x_i < 2\ 318$ W2: $40,29 \leq x_i < 44,78$	W1: $4\ 107 \leq x_i < 4\ 316$ W2: $24,74 \leq x_i < 28,40$	Niski
IV	$x_i < \bar{x}_i - s_{xi}$	W1: $x_i < 2\ 223$ W2: $x_i < 40,29$	W1: $x_i < 4\ 107$ W2: $x_i < 24,74$	Bardzo niski
<b>Miasta na prawach powiatu</b>				
I	$x_i \geq \bar{x}_i + s_{xi}$	W1: $x_i \geq 3\ 989$ W2: $x_i \geq 55,77$	W1: $x_i \geq 6\ 959$ W2: $x_i \geq 43,27$	Bardzo wysoki
II	$\bar{x}_i \leq x_i < \bar{x}_i + s_{xi}$	W1: $3\ 488 \leq x_i < 3\ 989$ W2: $50,80 \leq x_i < 55,77$	W1: $6\ 255 \leq x_i < 6\ 959$ W2: $40,71 \leq x_i < 43,27$	Wysoki
III	$\bar{x}_i - s_{xi} \leq x_i < \bar{x}_i$	W1: $2\ 987 \leq x_i < 3\ 488$ W2: $45,83 \leq x_i < 50,80$	W1: $5\ 551 \leq x_i < 6\ 255$ W2: $38,14 \leq x_i < 40,71$	Niski
IV	$x_i < \bar{x}_i - s_{xi}$	W1: $x_i < 2\ 987$ W2: $x_i < 45,83$	W1: $x_i < 5\ 551$ W2: $x_i < 38,14$	Bardzo niski
<b>Powiaty</b>				
I	$x_i \geq \bar{x}_i + s_{xi}$	W1: $x_i \geq 796$ W2: $x_i \geq 57,01$	W1: $x_i \geq 1\ 042$ W2: $x_i \geq 67,38$	Bardzo wysoki
II	$\bar{x}_i \leq x_i < \bar{x}_i + s_{xi}$	W1: $729 \leq x_i < 796$ W2: $53,32 \leq x_i < 57,01$	W1: $957 \leq x_i < 1\ 042$ W2: $65,24 \leq x_i < 67,38$	Wysoki
III	$\bar{x}_i - s_{xi} \leq x_i < \bar{x}_i$	W1: $662 \leq x_i < 729$ W2: $49,63 \leq x_i < 53,32$	W1: $872 \leq x_i < 957$ W2: $62,10 \leq x_i < 65,24$	Niski
IV	$x_i < \bar{x}_i - s_{xi}$	W1: $x_i < 662$ W2: $x_i < 49,63$	W1: $x_i < 872$ W2: $x_i < 62,10$	Bardzo niski
<b>Województwa</b>				
I	$x_i \geq \bar{x}_i + s_{xi}$	W1: $x_i \geq 435$ W2: $x_i \geq 52,13$	W1: $x_i \geq 515$ W2: $x_i \geq 62,27$	Bardzo wysoki
II	$\bar{x}_i \leq x_i < \bar{x}_i + s_{xi}$	W1: $346 \leq x_i < 435$ W2: $42,95 \leq x_i < 52,13$	W1: $429 \leq x_i < 515$ W2: $52,70 \leq x_i < 62,27$	Wysoki
III	$\bar{x}_i - s_{xi} \leq x_i < \bar{x}_i$	W1: $257 \leq x_i < 346$ W2: $33,78 \leq x_i < 42,95$	W1: $343 \leq x_i < 429$ W2: $43,14 \leq x_i < 52,70$	Niski
IV	$x_i < \bar{x}_i - s_{xi}$	W1: $x_i < 257$ W2: $x_i < 33,78$	W1: $x_i < 343$ W2: $x_i < 43,14$	Bardzo niski

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zeliaś 2002, s. 151.

**Tabela 4**  
**Wskaźniki kondycji finansowej jednostek samorządowych w Polsce w 2010 r. i 2019 r.**

Region	Gminy				Miasta na prawach powiatu				Powiaty				Województwa			
	W1 (w zł)		W2 (w %)		W1 (w zł)		W2 (w %)		W1 (w zł)		W2 (w %)		W1 (w zł)		W2 (w %)	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019
Dolnośląskie	2 379	4 369	43,61	32,71	3 705	6 244	52,47	40,85	828	1 026	48,30	60,87	393	406	39,81	64,22
Kujawsko-pomorskie	2 331	4 471	40,87	24,28	3 110	5 496	54,60	39,96	738	961	51,63	63,27	403	452	30,01	58,54
Lubelskie	2 207	4 032	39,83	25,27	3 316	6 038	49,85	41,44	711	889	45,86	63,22	303	391	48,14	39,93
Lubuskie	2 354	4 286	39,83	29,45	3 182	5 787	58,51	44,28	786	964	49,17	64,14	365	436	42,61	45,36
Łódzkie	2 217	4 290	45,41	30,17	3 152	5 840	48,16	38,90	701	947	50,38	63,90	297	391	49,52	54,07
Małopolskie	2 284	4 313	44,86	25,07	3 714	6 771	50,08	42,20	633	802	55,10	67,93	261	381	34,41	55,29
Mazowieckie	2 278	4 680	51,59	30,35	5 163	8 557	43,42	38,03	685	960	54,95	67,51	659	692	33,00	59,89
Opolskie	2 285	3 995	45,60	33,53	3 578	7 012	57,21	39,30	718	936	54,94	64,40	331	361	33,96	37,68
Podkarpackie	2 381	4 201	38,63	26,08	3 633	6 285	50,55	42,70	702	909	51,36	65,02	303	338	39,05	44,77
Podlaskie	2 162	4 095	45,56	26,08	3 184	5 874	47,97	40,63	637	905	59,43	61,72	331	479	48,73	31,05
Pomorskie	2 402	4 736	44,88	23,69	3 618	6 417	51,44	38,42	759	1 006	54,46	66,77	342	460	48,77	50,81
Śląskie	2 214	4 222	49,27	34,54	3 015	5 476	56,39	44,00	630	843	52,33	64,07	373	547	66,02	63,65
Świętokrzyskie	2 411	4 018	34,85	26,73	3 755	6 322	46,35	34,97	752	1 010	57,29	68,47	288	326	42,20	43,80
Warmińsko-mazurskie	2 424	4 410	38,94	21,56	3 208	5 974	52,65	39,00	849	1 120	55,40	65,05	308	406	54,38	45,92
Wielkopolskie	2 219	4 418	48,59	28,06	3 645	6 371	54,06	45,21	691	897	55,67	66,19	236	342	52,68	54,03
Zachodniopomorskie	2 535	4 512	42,92	30,31	2 824	5 621	62,67	40,05	846	1 142	57,63	66,88	340	454	40,62	49,09
$\bar{x}_i$	2 318	4 316	44,78	28,40	3 488	6 255	50,80	40,71	729	957	53,32	65,24	346	429	42,95	52,70
$s_{vi}$	95	209	4,49	3,66	501	704	4,97	2,56	67	85	3,69	2,14	89	86	9,17	9,57

Objaśnienia: I grupa – kolor biały, II grupa – kolor jasnoszary, III grupa – kolor ciemnoszary, IV grupa – kolor czarny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) – dostęp 10.03.2021 r.).

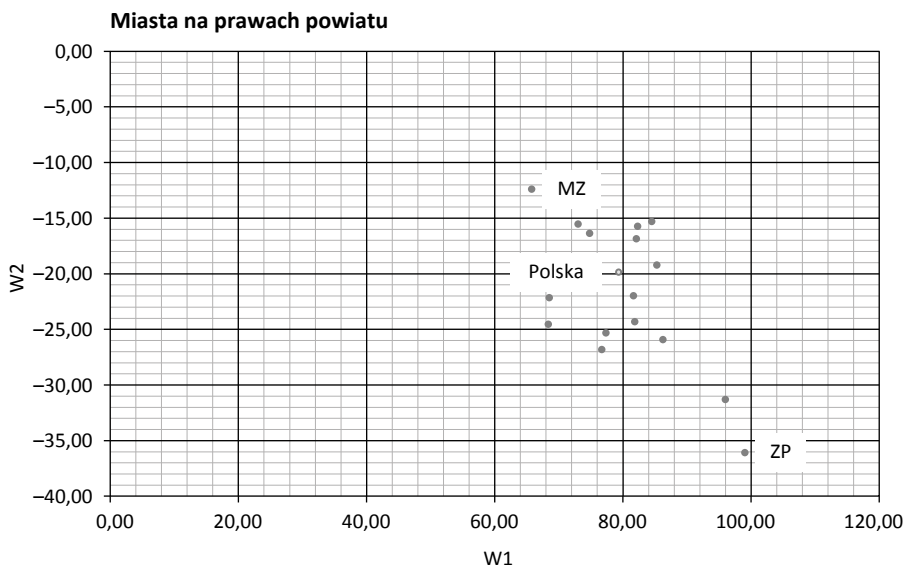
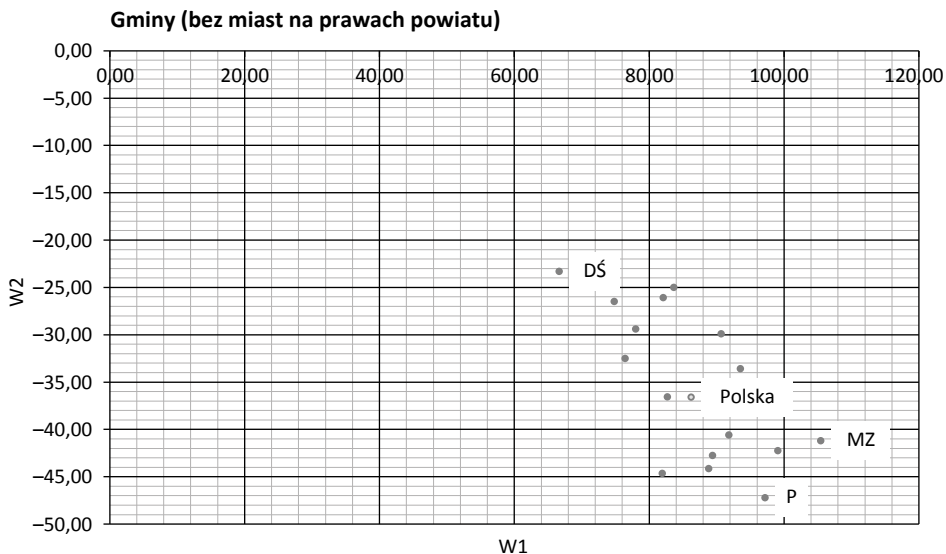
**Tabela 5****Tempo zmiany analizowanych wskaźników kondycji finansowej jednostek samorządowych w Polsce w latach 2010–2019 (w %)**

Region	Gminy		Miasta na prawach powiatu		Powiaty		Województwa	
	W1	W2	W1	W2	W1	W2	W1	W2
Dolnośląskie (DŚ)	83,65	-24,99	68,53	-22,15	23,91	26,02	3,31	61,32
Kujawsko-pomorskie (KP)	91,81	-40,59	76,72	-26,81	30,22	22,55	12,16	95,07
Lubelskie (LB)	82,69	-36,56	82,09	-16,87	25,04	37,85	29,04	-17,05
Lubuskie (LU)	82,07	-26,06	81,87	-24,32	22,65	30,45	19,45	6,45
Łódzkie (Ł)	93,50	-33,56	85,28	-19,23	35,09	26,84	31,65	9,19
Małopolskie (MP)	88,84	-44,12	82,31	-15,73	26,70	23,28	45,98	60,68
Mazowieckie (MZ)	105,44	-41,17	65,74	-12,41	40,15	22,86	5,01	81,48
Opolskie (O)	74,84	-26,47	95,98	-31,31	30,36	17,22	9,06	10,95
Podkarpackie (PK)	76,44	-32,49	73,00	-15,53	29,49	26,60	11,55	14,65
Podlaskie (PD)	89,41	-42,76	84,48	-15,30	42,07	3,85	44,71	-36,28
Pomorskie (P)	97,17	-47,21	77,36	-25,31	32,54	22,60	34,50	4,18
Śląskie (Ś)	90,70	-29,90	81,63	-21,97	33,81	22,43	46,65	-3,59
Świętokrzyskie (ŚW)	66,65	-23,30	68,36	-24,55	34,31	19,51	13,19	3,79
Warmińsko-mazurskie (WM)	81,93	-44,63	86,22	-25,93	31,92	17,42	31,82	-15,56
Wielkopolskie (W)	99,10	-42,25	74,79	-16,37	29,81	18,90	44,92	2,56
Zachodniopomorskie (ZP)	77,99	-29,38	99,04	-36,09	34,99	16,05	33,53	20,85
<b>Polska</b>	<b>86,19</b>	<b>-36,58</b>	<b>79,33</b>	<b>-19,86</b>	<b>31,28</b>	<b>22,36</b>	<b>23,99</b>	<b>22,70</b>

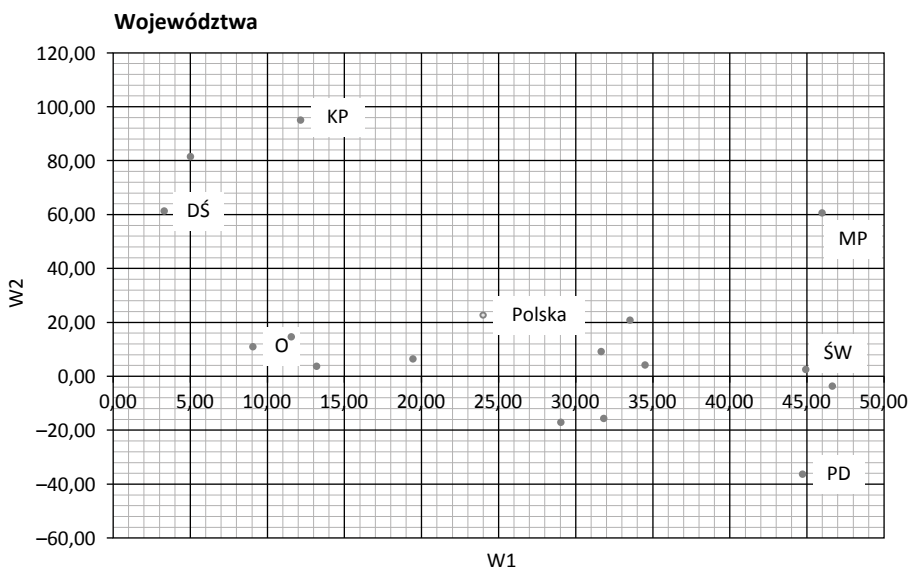
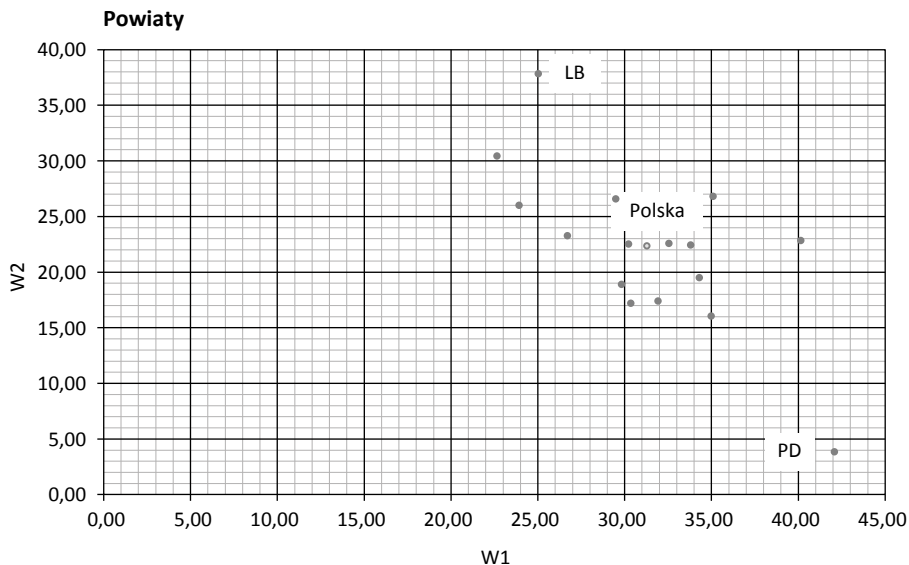
Źródło: tabela 3.

**Rysunek 3**

**Wartości wskaźników W1 i W2 dla poszczególnych typów jednostek samorządowych w Polsce w 2019 r.**







Źródło: jak w tab. 5.

Z zaprezentowanych danych wynika, że w okresie 2010–2019:

1) w odniesieniu do wartości wskaźnika W1:

a) znacząco wzrosły wydatki bieżące *per capita* we wszystkich typach jednostek samorządowych, w tym:

- w przypadku gmin najbardziej w województwie mazowieckim, a najmniej w województwie świętokrzyskim,

- najbardziej w miastach na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim, a najmniej w województwie mazowieckim,
  - najbardziej w powiatach w województwie podlaskim, a najmniej w lubuskim,
  - najbardziej w województwie śląskim, a najmniej w województwie dolnośląskim;
- b) wydzielone grupy wartości tego wskaźnika pozwalają stwierdzić, że wysokość wydatków bieżących *per capita* w statystycznych:
- gminach w Polsce była różna w poszczególnych województwach (w 2010 r. różnica ta wynosiła maksymalnie prawie 400 zł, a w 2019 r. ok. 700 zł na mieszkańca), przy czym różnice te nie były raczej związane z przestrzennym rozmieszczeniem gmin w poszczególnych województwach; najwyższe wartości tych wskaźników (grupa I i II) zarówno w 2010 r., jak i w 2019 r. były odpowiednio w gminach ośmiu i siedmiu województw,
  - miastach na prawach powiatu między 2010 r. a 2019 r. wzrosła średnio o ponad 79%, z czego najbardziej w województwie zachodniopomorskim i opolskim (przeszło 95%), a najmniej w województwie mazowieckim,
  - powiatach w 2019 r. w porównaniu z 2010 r. wzrosła średnio o ponad 31%, czy czym najwięcej w województwie podlaskim, a najmniej w lubuskim,
  - województwach między 2010 r. a 2019 r. wzrosła średnio o ok. 24%, z tego najwięcej w województwie śląskim (ok. 47%), a najmniej w dolnośląskim (nieco ponad 3%);
- 2) w odniesieniu do wartości wskaźnika W2:
- a) spadły wartości tego wskaźnika między 2010 r. a 2019 r. w gminach (średnio o ponad 36%) i miastach na prawach powiatu (średnio o ok. 20%), co oznacza, że poprawiły się w tych jednostkach możliwości zaspokajania potrzeb mieszkańców samorządowych, w tym samym czasie niestety pogorszyły się te możliwości w powiatach (wzrost wskaźnika średnio o ponad 22%) i województwach (wzrost wartości wskaźnika o ok. 23%),
- b) wartości tego wskaźnika dla poszczególnych JST wskazują, że poprawiła się zdolność JST do zaspokajania potrzeb mieszkańców przede wszystkim w:
- gminach województwa pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i małopolskiego, a najmniej świętokrzyskiego i dolnośląskiego,
  - miastach na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim i opolskim, a najmniej w województwie mazowieckim,
- c) wartości tego wskaźnika wzrosły, a więc najbardziej pogorszyła się w badanym okresie możliwość zaspokajania potrzeb społeczności w:
- powiatach województwa lubelskiego i lubuskiego, najmniej zaś w województwie podlaskim,
  - województwie śląskim i małopolskim, w województwach: podlaskim, lubelskim i warmińsko-mazurskim wartości tego wskaźnika w analizowanym okresie spadły, co oznacza wzrost możliwości władz samorządowych do zaspokajania potrzeb bieżących członków wspólnoty samorządowej;

- 3) choć zmieniały się wartości wskaźników, to jednostki samorządowe w Polsce (gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty) w przeważającej mierze pozostawały w tych samych klasach (odpowiednio: I, II, III, IV), przy czym dominującymi były klasy III i IV.

## Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych rozważań można stwierdzić, że:

- 1) w literaturze spotyka się wąskie i szerokie podejście do badania kondycji finansowej jednostek samorządowych, w których najczęściej nawiązuje się do oceny terminowości regulowania zobowiązań, a rzadziej wprost do możliwości zaspokajania potrzeb członków danej społeczności;
- 2) stosowane najczęściej miary kondycji finansowej są adresowane do organów nadzoru, instytucji finansowych czy władz samorządowych, brakuje natomiast miar, których adresatem byłaby wprost społeczność samorządowa (informowałyby one o tym, jaka część środków zgromadzonych w samorządowych budżecie może być przeznaczana bezpośrednio na zaspokajanie ich zbiorowych potrzeb);
- 3) standardowe, proste miary badania kondycji finansowej JST w zetknięciu z praktyką samorządową mogą wypaczyć jej ocenę i uruchomić mechanizmy, które będą utrzymywać niedobre praktyki w funkcjonowaniu JST;
- 4) przeprowadzona przez autorki symulacja badania kondycji finansowej JST przy wykorzystaniu dwóch wybranych wskaźników wskazuje na znaczne rozbieżności w jej ocenie i sprzeczne informacje z nich płynące, które trafiają do innych grup interesariuszy;
- 5) niezbędne jest kompleksowe badanie kondycji finansowej JST, w tym w szczególności obejmujące aspekt możliwości zaspokajania potrzeb społecznych i budowanie w tym celu odpowiednich miar (większość powszechnie używanych miar nie tyle oddaje potencjał dochodowy jednostki samorządowej, ile potencjał jej mieszkańców i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz nie uwzględnia wszystkich stałych obciążeń ponoszonych przez władze samorządowe);
- 6) istnieje potrzeba badania kondycji finansowej JST przy użyciu niestandardowych wskaźników, dostosowanych do specyfiki działalności tych podmiotów, którymi z powodzeniem mogą być te zaprezentowane w opracowaniu.

Rekomendacje:

- 1) zasadne jest doskonalenie pomiaru efektywności działalności jednostek samorządu terytorialnego przez konstruowanie miar uwzględniających – w kontekście finansowym – zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych;
- 2) konieczna jest dalsza weryfikacja empiryczna zainicjowanych badań w celu konfrontacji oceny kondycji finansowej JST przy użyciu innych mierników dotychczas stosowanych i pozostałych zaproponowanych w niniejszym opracowaniu.

## Bibliografia

- Andrews R., Boyne G.A., Law J., Walker R.M. (2005), *External constraints on local services standards: the case of comprehensive performance assessment in English local government*, „Public Administration” 83(3), s. 639–656.
- Audit Commission (2007), *Use of Resources. Guidance for Councils*, „Audit Commission”, London.
- Benito B., Bastida F., Vicente C. (2012), *Political Budget Cycles in Local Governments*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 10(4), s. 341–336.
- Bieniasz A., Gołaś Z. (2015), *Kondycja finansowa gmin wiejskich Wielkopolski w latach 2007–2011*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 1(35), s. 27–37.
- Brown K.W. (1993), *The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities*, „Government Finance Review” 9(6), s. 21–26.
- Brusca F., Manes Rossi, Aversano N. (2015), *Drivers for the Financial Condition of Local Government: A Comparative Study Between Italy and Spain*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 13(2), s. 161–184.
- Brzozowska K., Kogut-Jaworska M. (2016), *Kontrola podatkowa w ocenie autonomii finansowej gmin w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio H” L(1), s. 327–337.
- Capalbo E., Grossi G. (2014), *Assessing the influence of socioeconomic drivers on Italian municipal financial destabilization*, „Public Money and Management” 34(2), s. 107–114.
- CICA (1997), *Indicators of Government Financial Condition*, Canadian Institute of Chartered Accountants, Toronto.
- Czarny A. (2015), *Limit zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie powiatów województwa zachodniopomorskiego*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomica” 321(80), s. 27–36.
- Denek E., Dylewski M. (red.) (2013), *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Dylewski M. (2007), *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2003), *Podstawy analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wyd. Fundacja Na Rzecz Rozwoju Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Dziekański P. (2014), *Koncepcja wskaźnika syntetycznego do oceny sytuacji finansowej powiatów*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 329, s. 98–108.
- Etel L. (2013), *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Etel L. (2012), *Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Filiipiak B. (2006), *Problemy oceny zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego – zagadnienia metodyczne*, (w:) A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne*, Wyd. UMCS, Lublin, s. 430–437.
- Filiipiak B. (red.) (2009), *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa.
- GASB (Governmental Accounting Standards Board) (1987), *Concepts Statement No. 1 of the governmental accounting standards board: Objectives of financial reporting*. Governmental Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation, Norwalk.

- García-Sánchez I.M., Cuadrado-Ballesteros B., Frías-Aceituno J.V., Mordan N. (2012), *A New Predictor of Local Financial Distress*, „International Journal of Public Administration” 35(11), s. 739–748.
- Gonet W. (2013), *Naprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa, s. 125.
- Groot T., Budding T. (2005), *New Public Management's current issues and future prospects*, 5th NPM Seminar al Vrije University Amsterdam, 14 September ([https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=997798](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=997798); dostęp: 20.01.2021).
- Groves S.M., Godsey W.M., Shulman M.A. (1981), *Financial indicators for local governments*, „Public Budgeting and Finance”, s. 1.
- Groves S.M., Valente M.G. (2003), *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, 4th edition, ICMA, Washington.
- Guillamón D., Benito B., Bastida B. (2011), *Evaluación de la deuda pública local en España*, „Revista Española de Financiación y Contabilidad” 40(150), s. 251–285.
- Guziejewska B. (2008), *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka*, Wyd. UŁ, Łódź.
- Hajdys D. (2013), *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. UŁ, Łódź.
- Hendrick R. (2004), *Assessing and measuring the fiscal health of local governments*, „Urban Affairs Review” 40(1).
- ICMA (2003), *Evaluating financial condition. A Handbook for Local Government*, ICCA, Washington.
- IPSASB (2013), *Reporting on the Long-Term Sustainability of Public Finances, Recommended Practice Guideline (RPG)*, IFAC, New York.
- Janc A., Kotliński G., Kotlińska J. (2017), *Zadłużenie JST w Polsce – wskazania dla banków*, (w:) M. Żukowski (red.), *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, Wyd. KUL, Lublin, s. 215–231.
- Jastrzębska M. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kańduła S. (2001), *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wyd. UEP, Poznań.
- Kleine R., Kloha P., Weissert, C.S. (2003), *Monitoring Local Government Fiscal Health*, „Government Finance Review” 19(3), s. 18–23.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 473, z późn. zm., art. 167 ust. 1.
- Kotlińska J. (2013), *Determinanty maksymalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) M. Dylewski (red.), *Rozwój regionów i przedsiębiorczość wobec kryzysu gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań, 46(1), s. 77–93.
- Kotlińska J. (2009), *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*, Wyd. UEP, Poznań.
- Kotlińska J. (2016), *Nieruchomości komunalne jako dobra publiczne i rynkowe w Polsce. Możliwości, przyczyny, uwarunkowania i dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych*, Wyd. KPSW, Bydgoszcz.
- Kotlińska J. (2018), *The result of the LGU budget in the context of the mission of local governments*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1, s. 26–47.
- Lin W., Raman K.K. (1998), *The housing value-relevance of governmental accounting information*, „Journal of Accounting and Public Policy” 17(2).

- Manes Rossi F., Zito M., Costanzo A. (2012), *How to prevent distress in local government: a new model applied in Italy*, „Proceedings in ARSA-Advanced Research in Scientific Areas” 1(1), s. 627–631.
- Markowska-Bzducha E. (2005), *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Wyd. PR, Radom.
- Ministerstwo Finansów (2020), *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2019*, Warszawa.
- Narbon-Perpina I., De Witte K. (2018a), *Local governments' efficiency: a systematic literature review – part I*, „International Transactions in Operational Research” 25(2), s. 431–468.
- Narbon-Perpina I., De Witte K. (2018b), *Local governments' efficiency: a systematic literature review – part II*, „International Transactions in Operational Research” 25(4), s. 1107–1136.
- Ofiarski Z. (2002), *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Patrzalek L. (2010), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. UE, Wrocław.
- Peterson G. (1976), *Finance*, W: Gorham W., Galzer N. (red.), *The Urban Predicament*, The Urban Institute, Washington, s. 35–118.
- Poniatowicz M. (2005), *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wyd. UwB, Białystok.
- PricewaterhouseCoopers (2006), *National Financial Sustainability Study of Local Government – Commissioned by the Australian Local Government Association*, PricewaterhouseCoopers, Sydney.
- Redo M., Wójtowicz K., Ciak J. (2018), *Bezpieczeństwo finansów publicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa.
- Ritonga I.T. (2014), *Modelling local government financial conditions in Indonesia*, Victoria University, Melbourne.
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J., Allison G. (2010), *Conceptualizing Financial Condition in Local Government*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management” 22(2), s. 149–177.
- Satoła Ł. (2015), *Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 1(35), s. 115–123.
- Standar A. (2017), *Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS*, „Wies i Rolnictwo” 175(2), s. 69–92.
- Standar A., Średzińska J. (2008), *Zróżnicowanie kondycji finansowej gmin województwa wielkopolskiego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 4(10), s. 135–145.
- Stanny M., Strzelczyk W. (2017), *Pomiar kondycji finansowej jednostek samorządu lokalnego – kwerenda międzynarodowa*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 1(49), s. 69–92.
- Swianiewicz P. (2004), *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Wyd. Municipium, Warszawa.
- Swianiewicz P. (2011), *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, S.A., Warszawa.
- Szewczuk A., Zioło M. (2008), *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wyd. USz, Szczecin.
- Ustawa z dnia 15 października 1985 r. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, art. 9, ust. 2.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 305, art. 243.
- Vicente C., Ríos A.M., Guillamón M.D. (2013), *Voting behavior and budget stability*, „Revista de Contabilidad – Spanish Accounting Review” 16(1), s. 46–52.

- Wang X., Dennis L.M., Tu Y.S.J. (2007), *Measuring financial condition: A study of US states*. Public Budgeting & Finance, 27(2) (<https://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>).
- Wiktorowska A. (2002), *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wyd. UW, Warszawa.
- Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Wójtowicz K. (2016), *Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 432, s. 203–211.
- Wójtowicz K. (2007), *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wyd. UMCS, Lublin.
- Wójtowicz K. (2019), *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. UMCS, Lublin.
- Zafra-Gómez J.L., Lopez-Hernandez A.M., Hernández-Bastida A. (2009), *Developing a model to measure financial condition in local government: Evaluating service quality and minimizing the effects of the socioeconomic environment: An application to Spanish municipalities*, „The American Review of Public Administration” 39(4), s. 425–449.
- Zawora J. (2008), *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wyd. URz, Rzeszów.
- Zeliaś A. (red.) (2002), *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.

## KONDYCJA FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I JEJ MIARY

### Streszczenie

Artykuł dotyczy pomiaru kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz synchronizacji między decentralizacją zadań publicznych i finansów publicznych. Autorzy zakładają, że interesariusze informacji płynących z badań nad kondycją finansową JST określają wskaźniki, które będą odpowiednie do jej oceny. W artykule: 1) omawiane są spotykane w literaturze sposoby interpretacji pojęcia kondycji finansowej JST, 2) przedstawiane są i porządkowane wskaźniki wykorzystywane do badania tej kondycji, 3) proponowane są trzy nowe miary oceny kondycji finansowej JST, których konstrukcja uwzględnia konieczność zapewnienia ciągłości zaspokajania potrzeb społecznych oraz zachowania samodzielności i stabilności finansowej JST, 4) weryfikowane są empirycznie wartości dwóch wybranych wskaźników oceny kondycji finansowej JST w określonym przedziale czasowym. Przeprowadzona symulacja badania kondycji finansowej JST przy wykorzystaniu dwóch wybranych wskaźników wskazuje na znaczne rozbieżności w jej ocenie, a przez to sprzeczne informacje trafiające do zainteresowanych nimi interesariuszy. Zdaniem autorów istnieje potrzeba badania kondycji finansowej JST przy użyciu zarówno miar standardowych, jak i niestandardowych, co pozwoli ocenić kondycję finansową danej JST z różnych punktów widzenia.

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego (JST), kondycja finansowa, pomiar kondycji finansowej

**JEL:** H41, H72, H76

## FINANCIAL CONDITION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS AND ITS MEASURES

### Abstract

The study is part of considerations concerning the measurement of the financial condition of local government units (LGUs) and synchronization between the decentralization of public tasks and public finances. The authors assume that the stakeholders of information flowing from research on the financial condition of LGUs determine the use of appropriate indicators to assess it. The study: 1) identifies the approaches used in the literature in interpreting the concept of the financial condition of LGUs, 2) presents and systemizes indicators that are used for examining this condition, 3) proposes three new measures for the assessment of the financial condition of LGUs, the construction of which refers to the continuity of satisfying the social needs, taking into account the demand for securing independence and financial stability of LGUs, 4) verifies empirically the values of two selected assessment indicators of the financial condition of LGUs in a specific time period. The simulation of the financial condition of local government units using two selected indicators shows significant discrepancies in its assessment, and thus contradictory information reaching the stakeholders interested in them. According to the authors, there is a need to analyze the financial condition of LGUs using both standard and non-standard measures, which will allow to assess the financial condition of a given local government unit from various points of view.

**Keywords:** local government units (LGUs), financial condition, measurement of financial condition

**JEL:** H41, H72, H76