

**Katarzyna Wójtowicz**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

# **IDENTYFIKACJA I POMIAR ZJAWISKA STRESU FISKALNEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (JST) NA PRZYKŁADZIE DOŚWIADCZEŃ WYBRANYCH MIAST NA PRAWACH POWIATU W POLSCE W LATACH 2009-2011**

## **Wprowadzenie**

Trwający kryzys gospodarczy wywarł istotny wpływ na stan finansów sektora samorządowego w wielu państwach, w tym także w Polsce. Niektóre z jednostek samorządowych przeżywają poważne trudności finansowe określane mianem „kryzysu fiskalnego”, który w literaturze zachodniej nazywany jest „lokalnym stresem fiskalnym” (czy też lokalnym kryzysem fiskalnym lub lokalną niestabilnością fiskalną<sup>1</sup>). O ile pogorszenie kondycji finansowej samorządów w następstwie spowolnienia gospodarczego jest obecnie niekwestionowanym faktem, o tyle kwestią dyskusyjną jest obiektywna ocena skali tego zjawiska, w tym odpowiedź na pytanie o to, czy zagraża ono realizacji podstawowych zadań publicznych i czy może naruszyć długoterminową stabilność fiskalną budżetów samorządowych. Dla uniknięcia tego rodzaju niebezpieczeństw niezwykle

---

<sup>1</sup> W literaturze anglojęzycznej na określenie tego stanu używa się wielu różnych bliskoznacznych terminów, takich jak „*fiscal stress*”, „*fiscal instability*”, „*fiscal strain*”, „*fiscal emergency*”, „*fiscal trouble*” czy też „*fiscal crisis*”. Por. m.in.: X. Wang, L. Dennis, Y. Sen (Jeff) Tu: *Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States*. „Public Budgeting and Finance” 2007, Vol. 27, Issue 2; M. Rubin, K. Willoughby: *Financial Management Grades for the States: A Prospective Use*. „Public Budgeting and Finance” 2009, Vol. 29, Issue 1; Ch.H. Levine, I.S. Rubin, G. Wolohojian: *The Politics of Retrenchment: How Local Governments Manage Fiscal Stress*. Sage Publications, 1981; J. Stonecash, P. McAfee: *The Ambiguities and Limits of Fiscal Strain Indicators*. „Policy Studies Journal” 1981, Vol. 10, Issue 2.

ważne jest poszukiwanie innowacyjnych metod ewaluacji sytuacji finansowej sektora samorządowego, które pozwoliłyby na odpowiednio wczesne zidentyfikowanie symptomów nadchodzących kryzysów w finansach lokalnych i zaplanowanie optymalnych działań naprawczych. Niestety, stworzenie jednolitych i powszechnie akceptowanych narzędzi oceny gospodarki finansowej JST jest zadaniem niezwykle trudnym, tym bardziej, że typowe dla sektora komercyjnego analizy finansowe w tym przypadku zazwyczaj nie sprawdzają się z uwagi na odmienność warunków organizacyjnych i prawnych, w jakich funkcjonują jednostki samorządowe.

Celem artykułu jest próba pomiaru zjawiska stresu fiskalnego w grupie wybranych miast na prawach powiatu przy zastosowaniu proponowanej w literaturze amerykańskiej (a zaadaptowanej do warunków polskich) metodyki badawczej z wykorzystaniem danych z zakresu sprawozdawczości budżetowej za lata 2009-2011 publikowane przez Ministerstwo Finansów.

## 1. Pojęcie lokalnego stresu fiskalnego

Problematyka lokalnego stresu fiskalnego stała się popularna w drugiej połowie lat 70. XX w. w Stanach Zjednoczonych w warunkach kryzysów naftowych skutkujących drastycznym wzrostem inflacji i ograniczeniem wpływów z podatków lokalnych, których konstrukcja w większości państw nie była odpowiednio elastyczna względem zjawisk inflacyjnych<sup>2</sup>. Kwestie związane z lokalnym stresem fiskalnym ponownie zyskały na aktualności na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. w związku ze światowym załamaniem gospodarczym.

Mimo istotności tematyki dotyczącej lokalnych stresów fiskalnych, w literaturze przedmiotu nie sformułowano jak dotąd powszechnie akceptowanego określenia tego pojęcia, które pozwoliłoby na wyraźne jego odróżnienie od „zwykłego” i naturalnego w toku prowadzonej gospodarki budżetowej pogorszenia kondycji finansów samorządowych<sup>3</sup>. Obiektywizacja sytuacji finansowej JST jest bowiem zadaniem niełatwym z uwagi na wiele komplikacji, takich jak zmiany: poziomu cen, liczby ludności, zakresu zadań publicznych realizowanych przez samorządy czy wreszcie lokalnej polityki podatkowej<sup>4</sup>. Pomimo tych trudności, wielu przedstawicieli doktryny podejmuje próby stworzenia definicji stresu fiskalnego zwracając uwagę na różne aspekty tego zjawiska.

<sup>2</sup> P. Swianiewicz: *Finanse lokalne. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*. Minicipium, Warszawa 2011, s. 293.

<sup>3</sup> M. Wiewióra: *Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: P. Swianiewicz: *Op. cit.*, s. 290-292.

H. Wolman i B. Davis proponują definicję stresu fiskalnego jednostki lokalnej, określając tym mianem okoliczności, w których władza lokalna dla zachowania równowagi między poziomem wydatków i dochodów zmuszona jest dokonać wyboru między: 1) wzrostem podatków lokalnych, 2) zmniejszeniem poziomu samorządowych wydatków publicznych, 3) zastosowaniem określonej kombinacji działań typu 1 i 2<sup>5</sup>.

Jeszcze inne określenie lokalnego stresu fiskalnego stworzył P.E. Mouritzen. W jego opinii kluczowy problem decyzyjny władz lokalnych to kwestia wyboru pomiędzy dwoma rodzajami kapitałów, tj. kapitałem politycznym i finansowym. Kapitał polityczny władza samorządowa zwiększa poprzez wyższe lokalne wydatki publiczne, natomiast wzrost kapitału finansowego wymaga niskich podatków samorządowych i niskiego zadłużenia. Lokalny stres fiskalny dotyczy sytuacji, w której na skutek zewnętrznych, niekorzystnych warunków tej wymiany niemożliwe staje się jednoczesne utrzymywanie dotychczasowego poziomu kapitału politycznego i finansowego<sup>6</sup>.

Warto wreszcie zauważyć, że niektórzy autorzy zwracają uwagę na konieczność odmiennego rozpatrywania zagadnienia trudności finansowych samorządów w krótkim i długim horyzoncie czasowym. W aspekcie krótkookresowym stres fiskalny przejawia się w niemożności regulowania przez JST jej krótkoterminowych zobowiązań finansowych, natomiast jego analiza w perspektywie długoterminowej dotyczy trendów w kształtowaniu się lokalnej bazy podatkowej w relacji do planowanego poziomu wydatków oraz przyszłych zobowiązań w okresie przekraczającym jeden rok budżetowy<sup>7</sup>. W tym drugim ujęciu istotne jest to, by jednostka samorządowa była nie tylko wypłacalna, lecz przede wszystkim zaspokajała na odpowiednim poziomie rzeczywiste potrzeby lokalnej społeczności. W związku z powyższym, P. Kloha, C.S. Weissert i R. Kleine eksponują w proponowanej definicji stresu fiskalnego zarówno brak możliwości sprostania określonym prawnym regułom w zakresie pozycji operacyjnej budżetu czy też poziomu długu publicznego, jak też niemożność pozyskiwania adekwatnych źródeł dochodów do finansowania usług publicznych o określonym standardzie w bieżącym i nadchodzących okresach budżetowych<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> H. Wolman, B. Davis: *Local Government Strategies to Cope with Fiscal Stress*. Urban Institute, Washington 1980, s. 1.

<sup>6</sup> P.E. Mouritzen: *What is a Fiscal Crisis? W: Managing Cities in Austerity*. Red. P.E. Mouritzen. Newbury Park, Londyn 1993, s. 19.

<sup>7</sup> *City Financial Emergencies. The Intergovernmental Dimension*. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington D.C. 1973.

<sup>8</sup> P. Kloha, C.S. Weissert, R. Kleine: *Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress*. „Public Administration Review” 2005, No. 65(3).

## 2. Charakterystyka głównych metod pomiaru stresu fiskalnego

Z dotychczasowych rozważań wynika, że pojęcie stresu fiskalnego ma charakter względny, dlatego też niezwykle ważne jest znalezienie użytecznych kryteriów i sposobów jego mierzenia. Pozwoliłoby to na przeprowadzenie analiz porównawczych przyczyn, zakresu i następstw kryzysów fiskalnych w poszczególnych państwach w różnych okresach czasu, a przez to umożliwiłoby złagodzenie skutków ich występowania w przyszłości.

Tematyka instrumentarium badawczego w dziedzinie stresu fiskalnego jest bardzo rozległa. W literaturze anglojęzycznej wskazać można następujące grupy podejść metodologicznych dotyczących jego mierzalności:

1) metody akcentujące wpływ potencjału ekonomicznego jednostki samorządowej na jej kondycję fiskalną,

2) badania porównawcze polegające na zestawieniu sytuacji finansowej danej JST z innymi, odpowiednio dobranymi na podstawie kształtowania się porównywalnych cech,

3) metody nawiązujące do oceny zdolności kredytowej JST.

4) metody wskaźnikowe opierające na analizie sprawozdań finansowych i budżetowych przy wykorzystaniu różnego typu mierników finansowych.

Celem pierwszej z wymienionych grup metod badawczych jest pomiar stanu finansów lokalnych uwzględniający stopień rozwoju ekonomicznego jednostek samorządowych. Dążenie to wynika z przekonania, że jedną z najważniejszych przesłanek kształtowania się sytuacji finansowej JST jest „baza podatkowa”, której rozmiary zdeterminowane są przede wszystkim kondycją lokalnej gospodarki. Jako przykład tego rodzaju podejścia wskazać można m.in. koncepcję tzw. luki „potrzeby-możliwości” (*need-capacity gap*) proponowaną przez H.F. Ladda i J. Yingera<sup>9</sup>, której istotą było porównanie oszacowanych na podstawie wielkości populacji, sytuacji demograficznej czy potencjału gospodarczego potrzeb wydatkowych jednostki lokalnej z jej możliwościami dochodowymi.

Do metod opierających się na badaniach porównawczych zaliczyć można m.in. komparatywne analizy sytuacji finansowej wybranych miast dotkniętych stresem fiskalnym prowadzone w latach 70. XX w. przez amerykańską *Advisory*

---

<sup>9</sup> H.F. Ladd, J. Yinger: *Ailing Cities Fiscal Health and the Design of Urban Policy*. MD: Johns Hopkins University Press, Baltimore 1989.

*Commission on Intergovernmental Relations (ACIR)*<sup>10</sup>, a także stworzoną na ich podstawie koncepcję szacowania tzw. relatywnego potencjału fiskalnego (*relative fiscal capacity*) jednostki samorządowej.

Ważnym narzędziem oceny gospodarki i kondycji finansowej jednostek samorządowych są także metody nawiązujące do ocen zdolności kredytowej JST. Analizy te opierają się na wielu wskaźnikach, które odzwierciedlają zarówno bieżący, jak i przyszły stan finansów jednostki samorządowej. Jako przykład tego rodzaju podejścia do oceny sytuacji finansowej JST wskazać można badania prowadzone w początkach XXI w. przez grupę naukowców z Maxwell School na Syracuse University w ramach projektu badawczego: *Government Performance Project (GPP)*<sup>11</sup>. Celem prowadzonych analiz stało się oszacowanie kondycji fiskalnej wybranych 30 miast amerykańskich, a w ich efekcie otrzymano rezultaty zbliżone do tych uzyskanych przez agencję ratingową *Moody's Investors Service*.

Cechą charakterystyczną kolejnej grupy narzędzi badawczych, tj. metod wskaźnikowych jest to, że jako dane źródłowe wykorzystują one zarówno sprawozdawczość budżetową, jak i finansową. Jako przykład tego rodzaju podejścia wskazać można stworzony przez *The International City/County Management Association (ICMA)*<sup>12</sup> system monitorowania sytuacji finansowej jednostek samorządowych (*Financial Trends Monitoring System*)<sup>13</sup>. Warto także odwołać się do zestawu uniwersalnych wskaźników finansowych zaproponowanego przez P. Kloha, C.S. Weisserta, R. Kleine'a określanego mianem dziesięciopunktowej skali stresu fiskalnego (*10-points scale od fiscal distress*) pozwalającej na klasyfikację sytuacji finansowej konkretnej jednostki samorządowej<sup>14</sup>.

W Polsce ocen kondycji i gospodarki finansowej JST dokonuje się głównie wykorzystując proste metody analizy finansowej dokonywane na podstawie rozwiązań określonych w przepisach prawa<sup>15</sup>. Należą do nich porównania w czasie oraz porównania do planu i budżetu prowadzone na podstawie spr-

<sup>10</sup> ACIR stanowiła działającą w latach 1959-1996 komisję rządu federalnego Stanów Zjednoczonych, której głównym zadaniem było analizowanie wzajemnych relacji między różnymi szczeblami władzy publicznej w USA. [www.library.unt.edu](http://www.library.unt.edu) (15.05.1996).

<sup>11</sup> S. Ammar, W. Duncombe, Y. Hou, B. Jump, R. Wright: *Using Fuzzy-Rule Based System to Evaluate Overall Financial Performance of Governments: An Enhancement to the Bond Rating Process*. „Public Budgeting & Finance” 2001, Vol. 21(4).

<sup>12</sup> ICMA jest międzynarodowym stowarzyszeniem założonym w 1914 r. w Waszyngtonie, zajmującym się profesjonalnym doradztwem na rzecz samorządów. Szerzej na temat misji i głównych celów jego działalności [www.icma.org](http://www.icma.org)

<sup>13</sup> M.S. Groves, M.G. Velente: *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. International City/County Management Association (ICMA), Washington D.C. 1994.

<sup>14</sup> P. Kloha, C.S. Weissert, R. Kleine: Op. cit.

<sup>15</sup> B. Filipiak: *Kierunki ewolucji metod oceny gospodarki i kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. W: *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*. Red. S. Wieteska i M. Wypych. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009, s. 186.

wozdania z jego wykonania czy też wieloletnie prognozy finansowe. Próby stworzenia kompleksowych mierników pozwalających na ewaluację stanu finansów samorządowych należą w polskiej literaturze przedmiotu do rzadkości<sup>16</sup>.

### 3. Pomiar zjawiska stresu fiskalnego w wybranych miastach na prawach powiatu w Polsce

Do oceny zagrożenia stresem fiskalnym w polskich samorządach zastosowano zmodyfikowaną wersję metody zaproponowanej przez P. Kloha, C.S. Weisserta, R. Kleine'a<sup>17</sup>. W dużym uproszczeniu polega ona na przyporządkowaniu określonej punktacji (tj. 0 punktów lub 1 punktu) wybranym i wyliczonym dla badanej grupy JST dziesięciu wskaźnikom finansowym w zależności od tego, w jakich przedziałach wartości się znajdują. Następnie punkty te są w przypadku każdej jednostki samorządowej sumowane, przy czym możliwe jest uzyskanie od 0 do maksymalnie 10 punktów. Wyniki poszczególnych samorządów podlegają ocenie w dziesięciopunktowej skali stresu fiskalnego, przy czym im niższa punktacja tym lepsza ocena sytuacji fiskalnej jednostki samorządowej<sup>18</sup>.

Główną przesłanką wyboru tego narzędzia badawczego była jego prostota, a także dostępność i porównywalność wykorzystywanych w nim danych statystycznych. Kwestią dyskusyjną pozostaje jednak selekcja składowych wskaźników finansowych składających się na ostateczny obraz kondycji fiskalnej badanych samorządów, a także określenie przedziałów wartości, na podstawie których podlegają one ocenie.

Przeprowadzony pomiar nasilenia zjawiskiem stresu fiskalnego dotyczy doświadczeń miast na prawach powiatu<sup>19</sup>, co uzasadnione jest przede wszystkim tym, że dysponują one podobnymi pod względem wielkości budżetami w relacji do realizowanych zadań. Jednocześnie ich sytuacja ekonomiczno-społeczna jest dość zróżnicowana, na co wpływ mają zarówno zaszłości historyczne, jak też odmienne otoczenie regionalne.

Dla każdego z badanych miast dokonano analizy kształtowania się w latach 2009-2011 dziesięciu wybranych wskaźników, które zgrupowane zostały w trzy kategorie odzwierciedlające:

1) kształtowanie się potencjału finansowego JST (do kategorii tej zaliczono: dynamikę liczby mieszkańców, dochody *per capita* oraz udział dochodów własnych w dochodach ogółem),

<sup>16</sup> *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*. Red. B. Filipiak. Difin, Warszawa 2009.

<sup>17</sup> P. Kloha, C.S. Weissert, R. Kleine: Op. cit.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Z wyłączeniem 12 metropolii.

2) możliwości w zakresie spłaty dotychczasowych zobowiązań oraz finansowania dalszego rozwoju (w tym przypadku analizie poddano takie czynniki, jak istnienie lub brak deficytu operacyjnego w danym roku budżetowym, występowanie lub brak ujemnego salda operacyjnego w roku poprzedzającym rok budżetowy, a także wskaźnik samofinansowania<sup>20</sup>),

3) obciążenie zobowiązaniami dłużnymi oraz niektórymi kategoriami wydatków sztywnych (w grupie tej znalazły się następujące wskaźniki: udział zobowiązań w dochodach, relacja zobowiązań wymagalnych do zobowiązań ogółem, udział wydatków na obsługę zadłużenia w dochodach oraz wskaźnik obciążenia wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne).

Dobór powyższych wskaźników miał charakter subiektywny. Dokonując tego rodzaju selekcji kierowano się kilkoma przesłankami. Po pierwsze, chodziło o to, by możliwie najpełniej odzwierciedlały one najważniejsze symptomy kryzysów fiskalnych, na które składają się nie tylko brak zdolności do generowania nadwyżek finansowych umożliwiających obsługę dotychczasowych długów, ale także brak możliwości finansowania dalszego rozwoju JST czy wreszcie brak elastyczności polityki budżetowej (wyrażający się niską samodzielnością dochodową i nadmiernym obciążeniem budżetu wydatkami sztywnymi). Po drugie, ważne było również to, by zachować pierwotną prostotę metodyki badawczej, dlatego też zdecydowano się na ograniczenie liczby wykorzystanych wskaźników do 10. Po trzecie wreszcie, istotne znaczenie odegrała także dostępność danych statystycznych, stąd w przeprowadzonym badaniu oparto się głównie na wskaźnikach do oceny sytuacji finansowej samorządów proponowanych w raportach Ministerstwa Finansów<sup>21</sup>, które uzupełniono informacjami z Banku Danych Lokalnych GUS<sup>22</sup>.

Jeśli chodzi o ustalenie przedziałów wartości badanych wskaźników, na podstawie których dokonywano ich oceny jako potencjalnych symptomów stresu fiskalnego, to posłużono się tu rozwiązaniem proponowanym przez P. Kloha, C.S. Weisserta, R. Kleine'a. W przypadku tych miar, których znaczenie z punktu widzenia zjawisk kryzysowych w finansach lokalnych było dość oczywiste, tj. dynamiki liczby mieszkańców czy kształtowania się salda operacyjnego, zasady punktacji były bardzo proste, bowiem po 1 punkcie przyznawano tym miastom, w przypadku których wskaźniki te przyjmowały wartości ujemne (w pozostałych zaś przypadkach otrzymywały one 0 punktów). Dla pozostałych wskaźników niezbędne było obliczanie ich wartości progowych, powyżej któ-

<sup>20</sup> Rozumiany jako relacja sumy nadwyżki operacyjne oraz dochodów majątkowych do wydatków majątkowych. Wskaźnik ten obrazuje, w jaki sposób JST finansuje inwestycje środkami własnymi.

<sup>21</sup> *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST w latach 2009-2011*. MF, Warszawa 2012.

<sup>22</sup> [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

rych (dla wskaźników z grupy trzeciej) lub poniżej których (dla takich wskaźników, jak dochody *per capita*, udział dochodów własnych w dochodach, a także samofinansowania) mogły one stanowić przejaw stresu fiskalnego. Wartości te ustalono na poziomie jednego odchylenia standardowego powyżej (lub poniżej) średniej ich wielkości dla wszystkich badanych miast na prawach powiatu.

Z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego opracowania w poniższej tabeli zaprezentowano jedynie zbiorcze wyniki przeprowadzonych badań.

Tabela 1

Ocena sytuacji finansowej miast na prawach powiatu  
w dziesięciopunktowej skali stresu fiskalnego w latach 2009-2011

Liczba uzyskanych punktów	Ocena sytuacji finansowej	Liczba miast, które uzyskały wynik mieszczący się w danym przedziale w roku		
		2009	2010	2011
Równa 0	doskonała	3	4	1
Od 1 do 4	bardzo dobra	48	45	49
Równa 5	dobra	1	3	2
Od 6 do 7	wymagającą podjęcia działań naprawczych	1	1	1
Od 8 do 10	kryzysowa	0	0	0

Charakterystyczne jest to, że pomimo tego, iż przyjęty okres badawczy przypada na lata kryzysu gospodarczego, żadne z badanych miast na prawach powiatu nie zostało dotknięte stresem fiskalnym, a sytuacja finansowa większości z nich może zostać oceniona jako bardzo dobra.

Przechodząc do bardziej szczegółowych wniosków należy zauważyć, że w latach 2009-2010 w największym stopniu na zjawiska kryzysowe narażone były finanse Chełma (które w przyjętej punktacji uzyskało odpowiednio 6 i 7 punktów), natomiast w 2011 r. jako „wymagającą działań naprawczych” sklasyfikowano sytuację finansową Siedlec (7 punktów). W obu przypadkach na tak słaby wynik złożyły się głównie wysokie wartości wskaźników obciążenia dotychczas zaciągniętymi zobowiązaniami (w tym wymagalnymi) oraz ich obsługą, a także brak wypracowanych nadwyżek operacyjnych.

Z kolei w grupie miast, które w przynajmniej jednym z badanych lat nie odnotowały żadnego przejawu stresu fiskalnego (punktacja na poziomie 0), znalazły się: Koszalin, Krosno, Nowy Sącz, Olsztyn, Świnoujście, a także Zielona Góra i Żory. Zdecydowanie najlepiej pod tym względem wypadło Świnoujście (uzyskując 0 punktów aż dwukrotnie, tj. w 2010 i w 2011 r.). Głównymi czynnikami przesądzającymi o tak dobrej ocenie stanu finansów w tych miastach były: wysoka dynamika liczby mieszkańców, znaczna samodzielność dochodowa, jak też względnie niski poziom dotychczasowych długów oraz kosztów ich obsługi.



Przeprowadzone badanie pozwala także na wskazanie najczęściej występujących w badanej grupie miast symptomów stresu fiskalnego, co może być przydatne w studiach nad kondycją fiskalną także innych jednostek samorządowych. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim cztery główne sygnały ostrzegawcze, tj. znaczący spadek liczby mieszkańców, występowanie deficytu operacyjnego w co najmniej dwóch następujących po sobie okresach budżetowych, pojawienie się zobowiązań wymagalnych, a także wysoki udział dotychczasowego długu i kosztów jego obsługi w relacji do dochodów ogółem.

## Podsumowanie

W podsumowaniu warto zastanowić się nad walorami i mankamentami analizy stresu fiskalnego z wykorzystaniem opisanej metodyki. Oczywiście jest to, że do tego instrumentu badawczego, jak do każdego narzędzia ilościowego, należy podchodzić z pewną ostrożnością.

Jego zaletą jest niewątpliwie możliwość uporządkowania i uproszczenia wielu danych wyjściowych poprzez ich powiązanie w jedną syntetyczną miarę odzwierciedlającą różne aspekty działalności JST. Pozwala to na szybką ocenę stanu finansów konkretnego samorządu na tle innych, jeszcze przed podjęciem bardziej drobiazgowych i skrupulatnych prac analitycznych w tej dziedzinie. Walorem tej metody jest również to, że odwołuje się ona do powszechnie dostępnych i porównywalnych zasobów informacji.

Do wad tego instrumentu badawczego zaliczyć należy przede wszystkim to, że tego rodzaju agregacja danych liczbowych może prowadzić do nadmiernych uogólnień, a niekiedy nawet do błędnych wniosków. By tego uniknąć, należy tę ogólną ocenę każdorazowo weryfikować poprzez odwołanie się do bardziej szczegółowych wskaźników.

Z uwagi na złożoność problematyki stresu fiskalnego opisana metoda badawcza – mimo jej niewątpliwych zalet – musi być nadal rozwijana i modyfikowana. W szczególności kwestią otwartą pozostaje dobór odpowiednich mierników finansowych oraz wypracowanie optymalnych narzędzi umożliwiających ich ocenę.

## Bibliografia

- Ammar S., Duncombe W., Hou Y., Jump B., Wright R.: *Using Fuzzy-Rule Based System to Evaluate Overall Financial Performance of Governments: An Enhancement to the Bond Rating Process*. „Public Budgeting & Finance” 2001, Vol. (4).
- City Financial Emergencies. The Intergovernmental Dimension*. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington D.C. 1973.

- Filipiak B.: *Kierunki ewolucji metod oceny gospodarki i kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. W: *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*. Red. S. Wieteska i M. Wypych. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009.
- Groves M.S., Velente M.G.: *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. International City/County Management Association (ICMA), Washington D.C. 1994.
- Kloha P., Weissert C.S., Kleine R.: *Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress*. „Public Administration Review” 2005, No. 65(3).
- Ladd H.F., Yinger J.: *America's Ailing Cities Fiscal Health and the Design of Urban Policy*. MD: Johns Hopkins University Press, Baltimore 1989.
- Levine Ch.H., Rubin I.S., Wolohojian G.: *The Politics of Retrenchment: How Local Governments Manage Fiscal Stress*. Sage Publications, Beverly Hills 1981.
- Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*. Red. B. Filipiak. Difin, Warszawa 2009.
- Mouritzen P.E.: *What is a Fiscal Crisis? W: Managing Cities in Austerity*. Red. P.E. Mouritzen. Newbury Park, Londyn 1993.
- Rubin M., Willoughby K.: *Financial Management Grades for the States: A Prospective Use*. „Public Budgeting and Finance” 2009, Vol. 29, Issue 1.
- Stonecash J., McAfee P.: *The Ambiguities and Limits of Fiscal Strain Indicators*. „Policy Studies Journal” 1981, Vol. 10, Issue 2.
- Swianiewicz P.: *Finanse lokalne. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*. Minicipium, Warszawa 2011.
- Wang X., Dennis L., Sen (Jeff) Tu Y.: *Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States*. „Public Budgeting and Finance” 2007, Vol. 27, Issue 2.
- Wiewióra M.: *Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.
- Wolman H., Davis B.: *Local Government Strategies to Cope with Fiscal Stress*. Urban Institute, Washington 1980.

## IDENTIFICATION AND MEASURING LOCAL GOVERNMENT FISCAL STRESS ON THE EXPERIENCES OF POLISH CITY COUNTIES IN 2009-2011

### Summary

The main purpose of the article is to evaluate the risk of local fiscal stress in Polish city counties in 2009-2011. The research was based on the methodology created by P. Kloha, C. S. Weissert, R. Kleine known as 10-points scale of fiscal distress.