

Zbigniew R. Wierzbicki

Sytuacja finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i konieczność zmian w nowej perspektywie finansowej UE

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne 6 (2), 9-28

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ZBIGNIEW R. WIERZBICKI

Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie,
Centrum Rozwiązań Menedżerskich SA w Warszawie

SITUACJA FINANSÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE I KONIECZNOŚĆ ZMIAN W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ UE

THE FINANCIAL POSITION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN POLAND AND THE NECESSITY OF CHANGES IN THE NEW UE FINANCIAL PERSPECTIVE

Streszczenie: Społeczności lokalne w Polsce powinny w najbliższych latach podjąć nowe strategiczne wyzwania rozwojowe. Będą one najważniejszym testem polskiej samorządności od czasu wprowadzenia reformy samorządowej. Wybory samorządowe 2014 wyłoniły kierownictwa JST, które będą realizować zadania wynikające z tych wyzwań w pierwszym krytycznie ważnym etapie nowej perspektywy finansowej UE do 2020 r. Działania JST będą silnie uwarunkowane przedłużającym się kryzysem zadłużeniowym systemu finansów publicznych w większości krajów UE i istotnymi napięciami w zewnętrznym otoczeniu gospodarki polskiej.

Słowa kluczowe: finanse samorządu terytorialnego, ograniczenia budżetowe, zarządzanie, projekty inwestycyjne

Received: 06.2015

Abstract. Local communities in Poland in the coming years should take new strategic development challenges. This will be the most important test of the Polish self-government since the introduction of the local government reform. The municipal elections in 2014 emerged the management of local government units, which will carry out the tasks arising from these challenges critically important in the first stage of the new EU financial perspective for 2020. LGU's activities will be strongly conditioned by the prolonged debt crisis of public finances in most EU countries and significant tensions in the outer Polish economic environment.

Key words: finance of local government, budgetary constraints, management, investment projects

Accepted 08.2015

WPROWADZENIE

Lata 2013-2014 nie przyniosły oczekiwanych zmian w systemie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Z jednej strony widoczna jest coraz silniejsza świadomość konieczności zmian w zarządzaniu, w tym zwłaszcza podejmowanymi programami i projektami, a z drugiej strony mamy impas i niedostatek zmian. Skłania to do refleksji nad przyczynami takiego stanu rzeczy, dlaczego reforma samorządowa utraciła swój pierwotny impet? Dlaczego z jednej strony osiągnięto sukces, bo wydaje się w Polsce coraz więcej pieniędzy własnych i unijnych na realizację programów i projektów samorządowych, a z drugiej strony ich koszty rosną co jest niepokojące, a jednocześnie satysfakcja oraz zadowolenie społeczności lokalnych JST nie jest takie, jakiego można oczekiwać.

SKĄD WYNIKA POTRZEBA ZMIAN?

Wobec tego w sposób naturalny pojawiają się pytania nie tylko o uwarunkowania sukcesów i porażek projektów samorządowych. Ważniejszym pytaniem jest, co trzeba zmienić, w jakim kierunku dokonywać zmian, żeby zarządzanie JST było sprawniejsze i efektywne. Poprawna diagnoza i odpowiednie określenie potrzebnych zmian jest niezbędne dlatego, że problem ma zarówno wymiar makroekonomiczny jak też lokalny, bo polskie samorzady w coraz większym zakresie dźwigają na sobie odpowiedzialność za losy zarówno całego kraju jak i regionów i społeczności lokalnych. Jednocześnie obywatele w coraz większym stopniu oceniają kraj nie tylko przez pryzmat wskaźników PKB, kursów walut, inflacji czy deflacji lecz poddają ocenie jakość życia i pracy, a także jakość ich lokalnego otoczenia, efektywność ponoszonych nakładów i uzyskanych korzyści również w kontekście miejsca pracy i życia, swoich dochodów dzisiaj i w przyszłości, a więc swoich perspektyw i perspektyw najbliższych w rodzinie i kręgu przyjaciół. Widać to coraz wyraźniej w każdej kolejnej kampanii wyborczej nie tylko do parlamentu lecz w coraz większym zakresie w kampaniach wyborów samorządowych. Obywatele chcą żyć i pracować w sprawnie zarządzanym społeczeństwie w skali kraju i w skali lokalnej.

Coraz wyraźniej formułowane oczekiwania obywateli determinują potrzebę ewolucji JST, którą można ująć jako proces zmian od statusu wyłącznie instytucji

do statusu JST jako aktywnego podmiotu posiadającego wiele cech przedsiębiorstwa w aspekcie funkcjonalnym i rozwojowym [Zmiany w samorządach ..., www.portalsamorzadowy.pl, 2014]. Taki jest zresztą kierunek zmian obserwowanych w JST w wielu krajach tzw. starej UE.

Skąd jeszcze wynikają determinanty zmian w zarządzaniu JST?

1. Nie można oczekiwać większej samodzielności JST bez zwiększenia odpowiedzialności. Jednakże w wymiarze zarówno mikro-jak makroekonomicznym warunkiem odpowiedzialnego zwiększenia samodzielności JST powinna być ich większa kompetencja w zarządzaniu zarówno bieżącym, jak i strategicznym. W przeciwnym razie zwiększy się skala nieprawidłowości w JST w zakresie m.in. dyscypliny finansowej i ich efektywności, co w skali makro wywoła zwiększenie deficytu budżetów lokalnych, a w rezultacie też pogorszenie wskaźników deficytu budżetowego i długu publicznego. Ponadto pogorszy się jakość i efektywność podejmowanych przedsięwzięć. Z drugiej strony rozszerzanie samodzielności ma wtedy sens, kiedy wpłynie to na poprawę efektywności bieżącej i strategicznej JST. W przeciwnym razie nie ma to głębszego merytorycznego uzasadnienia.
2. Społeczności lokalne wiedzą coraz więcej, same posiadają większe kompetencje merytoryczne i większe rozeznanie dotyczące tego, co się dzieje nie tylko w Polsce ale i w JST w innych krajach. To jest też dodatkowym silnym impulsem zmian w sposobie funkcjonowania i zarządzania JST.
3. Społeczności lokalne to też zarazem dziesiątki, setki i tysiące małych i średnich przedsiębiorstw, coraz szybciej ewoluujących, podnoszących jakość zarządzania i oczekujących sprawnego zarządzania od swoich lokalnych władz samorządowych. Coraz więcej samorządowców uświadamia sobie, że rozwój przedsiębiorczości i lokalnych firm to konsekwencja nie haseł, ale konkretów czyli tworzenia sprawnego, efektywnego środowiska ekonomicznego i społecznego, w którym firmy chcą funkcjonować, inwestować i znajdują uzasadnienie dla płacenia podatków i wspierania rozwoju społeczności lokalnych.
4. Sprawność zarządzania i efektywne środowisko lokalne to też jeden z krytycznie ważnych warunków dla podejmowania decyzji przez inwe-

storów zewnętrznych, krajowych i zagranicznych, żeby wybrać określoną lokalizację dla nowej inwestycji czy podjąć decyzję o kontynuacji działalności w dotychczasowej lokalizacji.

JST I PROJEKTY SAMORZĄDOWE W PUŁAPCE SYSTEMÓW BUDŻETOWYCH I REGULACYJNYCH UWARUNKOWAŃ

Trwający od pierwszych lat reformy samorządowej spór między subsektorem rządowym, a subsektorem samorządowym wskazuje coraz wyraźniej na konieczność przełomu w dotychczasowym dualistycznym spojrzeniu na sprawę podziału kompetencji i budżetów. Polemika dotyczy bowiem nie tylko kwestii proporcji podziału i wielkości środków budżetowych przeznaczanych na zadania przekazane przez Sejm i rząd do realizacji przez samorządy. Drugim tematem polemiki jest rzeczywista samodzielność i samorządność JST, bo nadal rozbudowywany jest obszar regulacji systemowych, poprzez który kolejne rządy rok po roku próbują ograniczać samodzielność finansową JST, destabilizując ich bieżące funkcjonowanie i realizację planów i projektów rozwojowych.

Niestety z roku na rok rosnący dług publiczny generowany głównie przez notoryczny deficyt budżetu państwa indukuje niekorzystne zmiany strukturalne w budżetach JST. Chwila oddechu (może 3-4-letnia) po ograniczeniu, a *de facto* likwidacji OFE umożliwi – jeżeli nie będzie szybkiej radykalnej reformy systemu finansów publicznych obejmującej cały subsektor rządowy i sposoby realizacji jego zadań – kontynuację tego niekorzystnego trendu. Jednakże pogłębiająca się luka systemowa i luka kompetencyjna w zarządzaniu sektorem publicznym obniża efektywność funkcjonowania subsektora rządowego, jak też samorządowego. Ponadto, nadal zwiększa ryzyko podejmowanych projektów i zmniejsza szanse ich efektywnej realizacji, co też wpływa finalnie na podwyższenie kosztów realizacji zadań JST i projektów z nimi związanych, w tym także projektów rozwojowych. Brak konsekwencji we wprowadzaniu systemu opartego na budżetach zadaniowych i jedynie nieśmiałe zmiany w Ustawie o zamówieniach publicznych itd. łącznie generują istotne zagrożenia w perspektywie najbliższych lat, gdyż nie tworzą systemowych rozwiązań wymuszających poprawę efektywności. W tej sytuacji jedynym kierunkiem nowych rozwiązań, a zarazem szansą przełamania ograniczeń narzucanych przez władze centralne, a także ostatnią rezerwą JST

jest radykalne przekształcenie metod i sposobów funkcjonowania JST na każdym szczeblu, tj. gminy, powiatu i województwa.

Spojrzenie na gospodarkę i finanse kraju zostało zdominowane przez problem deficytu i długu publicznego tak, jakby to był najważniejszy problem kraju. Zapomina się, że rozwój zależy nie od zmniejszania wielkości deficytu budżetowego, że kolejność jest odwrotna, bo właśnie niedostatek inwestycji w rozwój, brak racjonalnej koncepcji sterowania rozwojem kraju (a więc też niedostatek kompetencji), a także nieprzeprowadzenie rzeczywistych reform, zwłaszcza w zakresie finansów publicznych, prowadzi do generowania deficytu i nieustannego powiększania długu publicznego [EDS 2012, 10-13; Maśloch, 2013, 201-219; EDS 2013, 6-21; EDS 2014, 54-77; Dziekański 2015; Dziekański 2015 (a)].

KONDYCJA EKONOMICZNA SEKTORA SAMORZĄDOWEGO W POLSCE

Popularnym argumentem przeciwników rozszerzania kompetencji JST było wskazywanie na rosnący szybko w latach 2008-2010 deficyt subsektora samorządowego w stosunku do PKB i podkreślanie, że jest to jeden z najwyższych w UE. Był on bowiem w Polsce wyższy, np. w 2010 r. nie tylko od średniej w UE 10 wynoszącej 0,32%, ale też od średniej UE 17 kształtującej się na poziomie 0,26% [Samoń 2011]. W ramach tego nurtu argumentacji akcentowano się, że dług publiczny sektora samorządowego przekracza już 4% PKB, a więc jest wyższy od średniej w krajach UE 10 wynoszącej w 2010 r. około 3 %. Ta argumentacja wychodząca zarówno z gremiów rządowych, jak i wspierających stanowisko rządowe środowisk ekspertów, był i jest dodatkowym, obok hasła walki z deficytem budżetowym jako wymogiem UE, uzasadnieniem wprowadzonych regulacji nakładających ograniczenia na działalność i budżety JST. Jednakże na wielkość długu subsektora samorządowego można spojrzeć też z punktu widzenia udziału tego długu w całości państwowego długu publicznego PDP. Udział ten kształtował się w ostatnich latach następująco: 2010 r. – 7,2%, 2011 r. – 7,9%, 2012 r. – 8,0%, a w 2013 r. -7,5%. Oznacza to spadek w 2013 zadłużenia subsektora samorządowego o 1,1 mld zł, tj. o 1,6% przy jednoczesnym wzroście zadłużenia subsektora rządowego o 42,7 mld zł, tj. o 5,6 %. Tendencja ta została utrzymana w okresie 1-2 Q 2014 r., gdyż miał miejsce dalszy wzrost zadłużenia subsektora rządowego o 12,6 mld zł, a zarazem kontynuowana była tendencja spadku za-

dłużenia subsektora samorządowego o 1,1 mld zł [www.mf.gov.pl 2013; www.finanse.mf.gov.pl 2013, 2014].

Tabela 1. Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wg ESA2010 w latach 2010-2013 (mln zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
Produkt Krajowy Brutto (PKB)	1 437 357	1 553 582	1 615 894	1 662 052
<i>Deficyt / Nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych</i>	-109 728	-76 321	-60 497	-66 933
% PKB	-7,60%	-4,90%	-3,70%	-4,00%
<i>Deficyt / Nadwyżka podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym</i>	-88 609	-63 243	-59 482	-59 488
% PKB	-6,20%	-4,10%	-3,70%	-3,60%
<i>Deficyt / Nadwyżka podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym</i>	-18 040	-11 730	-4 475	-2 816
% PKB	-1,30%	-0,80%	-0,30%	-0,20%
<i>Deficyt / Nadwyżka podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego</i>	-3 079	-1 348	3 460	-4 629
% PKB	-0,20%	-0,10%	0,20%	-0,30%
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	770 451	851 418	878 403	926 103
% PKB	53,60%	54,80%	54,40%	55,70%

Źródło: GUS - Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r. (październikowa notyfikacja fiskalna), opublikowany 17.10.2014r.

Tak więc obiektywnie problem deficytu i długu publicznego jest najostrejszy w subsektorze rządowym, którego kondycja stanowi największy czynnik ryzyka dla JST i realizowanych programów i projektów. Paradoksem jest natomiast powtarzające się zjawisko od lat, że Min. Finansów relatywnie poświęca o wiele więcej uwagi sytuacji finansowej subsektora samorządowego niż subsek-

tora rządowego. Nie widać jakis znaczących koncepcji reformy systemu finansów publicznych, a jedyne cząstkowe reformy typu regulacyjnego, jakie dotyczyły i nadal dotyczą subsektora samorządowego. Szczególne zainteresowanie kondycją subsektora samorządowego samo w sobie jest niejako naturalne, ale jednocześnie kontrastuje z kondycją finansową subsektora rządowego, który wymaga od lat radykalnej reformy. Jednocześnie rok po roku powtarzają się działania, które mogą uzasadniać stwierdzenie czy też nawet zarzut, że *de facto* subsektor rządowy schował część swojego deficytu i długu w subsektorze samorządowym poprzez przekazanie do niego niedofinansowanych zadań. Następnie formułuje wobec środowiska samorządowego zarzuty o niewłaściwe gospodarowanie środkami i wprowadza restrykcyjne regulacje.

W opinii Regionalnych Izb Obrachunkowych sytuacja finansów samorządowych jest dobra. Kolejny rok wzrastała liczba jednostek samorządu terytorialnego, w których dług nie przekracza 20% w relacji do ich dochodów. W 2013 r. jednostek takich było o 61 więcej niż w 2012 r. Zmniejszył się też udział JST, w których wskaźnik zadłużenia przekraczał 40% (z 31,3% w 2012 r. do 26,6% w 2013 r.). Zmniejszyła się także ilość JST, które przekroczyły granicę 60% – z 95 w 2012 r. do 89 w 2013 r. RIO zwracają też uwagę, że po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków unijnych, ustawy limit zadłużenia przekroczyło tylko 37 JST, w tym 31 gmin, 1 miasto na prawach powiatu, 4 powiaty i 1 województwo samorządowe. Było to głównie wynikiem niewykonania przez te JST zaplanowanych dochodów budżetowych, czy też wystąpienia w ich budżetach zobowiązań wymagalnych typu np. tzw. janosikowego. Jednocześnie RIO zwracają uwagę, że znaczący wpływ na przekroczenie limitu zadłużenia miało też rozszerzenie definicji kredytów i pożyczek zaliczanych do długu, określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dn. 28 grudnia 2011r. (Dz. U. Nr 298, poz. 1767) w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego [www.rio.gov.pl, 2013].

RIO w swojej analizie podkreślają też, że zaliczane do długu publicznego zobowiązania JST w 79,5% miały charakter krajowy. Podobnie jak w latach poprzednich główną grupą wierzycieli były i są banki (72,5% zadłużenia JST), a zobowiązania wobec sektora finansów publicznych stanowiły jedynie 5,8%

ogólnej kwoty wliczonych do długu publicznego zobowiązań JST. Na uwagę zasługuje utrzymanie podobnej struktury w zasadzie bez zmian od 2005 r.

Oceniając sytuację finansową JST Regionalne Izby Obrachunkowe zwracają również uwagę na to, że nie uległa istotnym zmianom, porównując sytuację w latach poprzednich, struktura zobowiązań JST analizowana według tytułów dłużnych. Nadal dominują w niej kredyty i pożyczki (91,8%), które – nie licząc m.st. Warszawy – stanowiły w 2013 r. ponad 90% posiadanych przez JST zobowiązań. Emisja obligacji komunalnych była głównym źródłem finansowania dla m.st. Warszawy, ponieważ stanowiła ponad połowę jego zobowiązań, przy relatywnie niewielkim udziale tego źródła finansowania w strukturze zobowiązań JST ogółem w skali kraju (7,6%). O dobrej kondycji finansowej JST – zdaniem RIO świadczy wciąż niewielki – choć wyższy niż w roku poprzednim – udział zobowiązań wymagalnych w 2012 r. – 0,3%, a w 2013 r. – 0,6%. Należy jednak pamiętać, iż 10 lat wcześniej w 2004 r. stanowiły one 1,9% zobowiązań ogółem JST [www.rio.gov.pl, 2013].

Reasumując, od kilku lat kondycja subsektora samorządowego, zwłaszcza na tle kondycji subsektora rządowego, poprawia się w większości przekrojów finansowych mimo rosnących w niektórych JST kwot wymagalnych zobowiązań. Świadczą o tym następujące podstawowe wskaźniki finansowe subsektora samorządowego [www.rio.gov.pl, 2013]:

	2011	2012	2013
Wskaźnik zadłużenie z art.170 ust.1 uofp z 2005r.(%)	38,4	38,2	37,7
- w tym po uwzględnieniu wyłączeń z art.170 ust.3 uofp z 2005r. (%)	34,3	34,6	32,1
Wielkość nadwyżki operacyjnej JST w mln zł	10 994	11 625	14 336

Zdaniem RIO analizujących szczegółowo sytuację finansową JST, 2013 r. był kolejnym rokiem w którym dochody JST rosły szybciej od wydatków budżetowych JST. Znacząca część JST kontynuowała bowiem konsekwentnie zdecydowane działania oszczędnościowe, wymuszone przede wszystkim presją regulacyjną ze strony Ministerstwa Finansów, ograniczając niestety w pierwszej kolejności głównie wydatki majątkowe. W konsekwencji udział wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków spadł już poniżej 20%. Kolejną konsekwencją

wymuszonych – nadmiernych w kontekście braku adekwatnych podobnych działań w subsektorze rządowym - było obniżenie (w porównaniu z 2012 r.) deficytu JST do 0,2% w relacji do dochodów. W strukturze subsektora JST w 2013 r. przeważały podmioty z nadwyżką i było ich prawie 60% [www.rio.gov.pl, 2013]. Oczywiście ograniczanie inwestycji i obniżanie deficytu było konsekwencją wprowadzonych regulacji przygotowujących subsektor JST do wejścia w życie w 2014 r. art.243 Ustawy o finansach publicznych. Przepisy art.243 wprowadzają tzw. indywidualny limit spłaty zadłużenia dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Wskaźnik ten obliczany jest na podstawie wykonania budżetu każdej JST w okresie trzech lat, tj. 2011-2013 i ma istotny wpływ na określanie zdolności kredytowej JST według formuły określonej w art.243 uofp. Najbliższe dwa-trzy lata pokażą czy nowa formuła umożliwi JST wypracowanie środków na udziały własne przeznaczone na podejmowanie nowych projektów współfinansowanych ze środków UE w nowej perspektywie finansowej.

REALOKACJA ZADAŃ Z CENTRUM DO JST BEZ ODPOWIEDNIEJ REALOKACJI ŚRODKÓW I BRAKU KOMPETENCJI DECYZYJNYCH

Istotnym czynnikiem o długoterminowych konsekwencjach dla sytuacji subsektora samorządowego było i jest nadal przekazanie przez subsektor rządowy nie mającego precedensu w UE co do tempa i skali, znaczący zakres zadań bieżących i rozwojowych. Dotyczyło to nie tylko zadań w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej itd., ale także w zakresie budowy infrastruktury podziemnej (mającej służyć również następnym generacjom, a jednocześnie zmniejszającej gigantyczną lukę inwestycyjną w zakresie zarówno remontów jak i budowy nowych obiektów), budowę oczyszczalni ścieków, budowę innych obiektów użyteczności publicznej, a także budowę dróg (poza tzw. drogami krajowymi i autostradami). Jednocześnie w imieniu swoim i sektora samorządowego zobowiązały się, negocjując i akceptując rozwiązania budżetowe UE dla Polski na lata 2007-2013, a następnie na lata 2014-2010, że pieniądze przewidziane dla naszego kraju zostaną właściwie i w pełni wykorzystane. Od samego początku wiadomym było, że przy takim podziale ról i zakresu obowiązków inwestycyjnych oraz ograniczeniach w dopływie środków dla JST z budżetu centralnego, zwłaszcza w zakresie niedofinansowanych zadań przekazanych z systemu

rządowego do samorządowego, subsektor samorządowy zostaje zmuszony do istotnego zwiększenia zadłużenia. Inwestycje dofinansowywane z funduszy europejskich wymagały bowiem od JST nie tylko współfinansowania w postaci tzw. środków i udziałów własnych, ale także znaczącego zakresu inwestycji i działań towarzyszących.

Programy i projekty JST realizowane z udziałem środków zagranicznych [www.rio.gov.pl 2012, 2013].

Rok	2010	2011	2012	2013
Wydatki	21 895,3	24 632,8	21 424,7	20 859,9
Budżet środków europejskich (art. 117 uofp)	10 735,8	13 148,8	11 728,2	11 710,3
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	8 367,4	9 195,3	7 630,3	7 141,5
Środki ze źródeł zagranicznych	2 792,2	2 288,6	2 066,1	2 008,2

Kwota długu zaciągniętego w związku z realizacją programów z udziałem środków zagranicznych (w mln zł) [www.rio.gov.pl 2012, 2013].

Rok	2009	2010	2011	2012	2013
	2 422,0	4 950,9	6 983,9	6 435,3	10 213,8
w tym: na wkład własny	b.d.	3 054,0	4 134,4	4 219,6	5 829,5
Udział zadłużenia na programy i projekty unijne w zadłużeniu JST ogółem	6,0%	9,0%	10,6%	9,5%	14,8%

Jednocześnie w opinii Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych „Wykonanie budżetów w latach 2011 i 2012 istotnie wpływa na poziom indywidualnych, maksymalnych limitów spłaty zobowiązań, które będą obowiązywać JST przy uchwalaniu budżetu na 2014 r. Z analizy procesu generowania przez JST długu publicznego wyłania się pozytywny obraz sposobu gospodarowania środkami publicznymi” [www.rio.gov.pl 2012]. To, co nastąpiło w 2013 r. i prognozy finansowe dotyczące wykonania 2014 r. budżetów JST oraz wieloletnie prognozy dotyczące lat 2015-2016 potwierdzają niestety obawy dotyczące możliwości zahamowania wydatków majątkowych, w tym inwestycji, w znaczącej części JST. Wskazują na to dane zebrane przez RIO wg wieloletnich prognoz finansowych złożonych do RIO w trybie art.230 ust.2 pkt 1 uofp [www.rio.gov.pl 2013]. Gdyby te prognozy się potwierdziły, to mielibyśmy do czynienia z obniżeniem wydatków inwestycyjnych o około 30%. Sytuacja ta może spowodować zagrożenie

zarówno w zabezpieczeniu kontynuacji już rozpoczętych przedsięwzięć inwestycyjnych jak, też w zakresie możliwości absorpcji przez polskie społeczności lokalne znacznej części środków przewidzianych w nowej perspektywie finansowej.

Należy bowiem pamiętać, że od 2009 r. subsektor samorządowy stał się największym inwestorem w Polsce z rocznym poziomem inwestycji w kolejnych latach na poziomie około 42-44 mld zł. Zwiększenie inwestycji będących w gestii JST spowodowało pewną zmianę w tradycyjnej równowadze finansowej znacznej części JST. Konsekwencje tej zmiany uwidoczniły się szczególnie od lat 2010-2011, gdyż wtedy wystąpiło istotne zwiększenie zapotrzebowania na kredyty bankowe i obligacje komunalne. Realizacja przez samorzady zadań wynikających z Narodowej Strategii Spójności, a następnie rosnącego zakresu zadań przekazywanych JST przez władze centralne, a także zasadność wykorzystania przyznanych Polsce środków z funduszy Unii Europejskiej, spowodowały w konsekwencji znaczne zwiększenie obciążenia budżetów samorządowych [Wierzbicki 2012, 451-452].

Polskie samorzady podjęły te znaczące wyzwania rozwojowe, kierując się zarówno interesami społeczności lokalnych jak i całego kraju. W ślad za tym uruchomiły rozbudowany program inwestycyjny. Obiektywnie oceniając jego realizację widać, że skala „wpadek” po stronie sektora samorządowego była znacznie mniejsza w porównaniu do ogromnych trudności w zakresie realizowania inwestycji finansowanych centralnie. Wystarczy wspomnieć o fatalnie programowanych i zarządzanych inwestycjach w zakresie budowy dróg krajowych i autostrad, z których większość przekroczyła terminy i budżety. Patrząc na procesy inwestycyjne realizowane w subsektorze samorządowym, można z dużym prawdopodobieństwem ocenić, że głównym zagrożeniem dla ich realizacji – obok luki kompetencyjnej - były i nadal są w skali kraju decyzje organów władz państwowych.

NEGATYWNY WPŁYW ROZWIĄZAŃ SYSTEMOWYCH I ICH KONSEKWENCJE

W latach 2005-2013 władze centralne wprowadziły liczne niekorzystne dla samorządów zmiany ustawowe, których konsekwencją było relatywne zmniejszanie zarówno dochodów własnych JST, jak i środków otrzymywanych z budżetu centralnego na realizowanie powierzonych zadań, mimo że ich zakres ulega ciąglemu rozszerzaniu. Doświadczenia lat 2010-2014 potwierdzają, że w konse-

kwencji niedofinansowania przez subsektor rządowy zadań przekazywanych do JST generowanych jest sześć podstawowych obszarów negatywnych wzajemnie powiązanych grup zjawisk tworzących z kolei negatywne uwarunkowania dla podejmowania i realizacji projektów przez JST, a także dla ich kondycji ekonomicznej:

Po pierwsze – wpływa na konieczność podwyższania dochodów własnych JST poprzez wyprzedaż majątku, co jest niebezpieczną rozwojowo grupą działań, do których są zmuszane regulacyjnie JST przez Ministerstwo Finansów i Regionalne Izby Obrachunkowe. Majątek JST (zwłaszcza ziemia) nie powinien być trwoniony na finansowania bieżących potrzeb JST lecz powinien być rezerwą rozwojową JST etc.;

Po drugie – hamuje inwestycje JST, w tym także te współfinansowane ze środków funduszy UE, co jest niedobrym sygnałem z punktu widzenia nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020;

Po trzecie – wpływa na ograniczanie realizacji tradycyjnych zadań JST względem mieszkańców i obniża też korzyści z realizowanych inwestycji;

Po czwarte – jest czynnikiem powodującym nacisk na powiększanie opodatkowania i innych opłat nakładanych na mieszkańców i lokalne przedsiębiorstwa;

Po piąte – jest negatywnym czynnikiem osłabiającym rozwój gospodarczy w skali większości JST nie tylko w wymiarze zahamowania inwestycji JST, ale także aktywności, poziomu produkcji i usług, a także inwestycji lokalnych przedsiębiorstw powiązanych bezpośrednio i pośrednio z działalnością inwestycyjną JST;

Po szóste – w konsekwencji powyższe czynniki przyczyniają się do utrzymywania, a nawet lokalnie zwiększania, bezrobocia, a w rezultacie zmuszają ludzi młodych i w średnim wieku do emigracji, co potwierdzają dane statystyczne pokazujące ponowny wzrost liczby osób opuszczających Polskę, jak i tych, którzy deklarują zamiar wyjazdu w najbliższym latach. Co piąty aktywny lub potencjalny uczestnik polskiego rynku pracy rozważa wyjazd z kraju w celu zarobkowym, w perspektywie najbliższych 12 miesięcy. Aż 75 proc. osób mających takie plany to osoby poniżej 35. roku życia [<http://praca.interia.pl> 2014]. Jest to bardzo niepokojąca tendencja zagrażająca nie tylko kondycji i przyszłości wielu JST, ale także całego kraju. Zjawisko wyludnienia Polski ma wymiar ogólnokrajowy, ale także lokalny. W niektórych JST większość młodego i średniego pokolenia wyemigrowała i nie ma racjonalnych perspektyw na

ich powrót, chyba że kraje UE do których kilka milionów Polaków wyjechało lub ma zamiar wyjechać odeślą ich z powrotem do Polski.

W tym kontekście relatywna poprawa wskaźników subsektora samorządowego ułatwiająca maskowanie złej kondycji subsektora rządowego generuje więcej zagrożeń niż tych, które są rzekomo likwidowane lub zmniejszane. Makroekonomiczny i makrospołeczny rzeczywisty koszt wymuszania tych działań na subsektorze samorządowym jest wysoki i zagraża perspektywom polskiej gospodarki i społeczeństwa w średnim i długim okresie.

Równoległe od lat kolejne rządy nie zamierzają nie tylko skorygować, ale i zrekompensować JST konsekwencji finansowych decyzji, w wyniku których w ślad za przejmowanymi zadaniami przez JST nie są przekazywane odpowiednie środki z budżetu centralnego, co prowadzi do negatywnej redystrybucji środków w ramach budżetów JST. Strona rządowa już w 2003 r. w ustawie z dnia 13.11.2003 r. o dochodach JST – na co od lat konsekwentnie wskazują przedstawiciele środowiska samorządowego - usunęła zapisy zobowiązujące budżet centralny do rekompensowania uszczerbków, jakie w dochodach własnych powodują zmiany uchwalane przez Sejm RP. To ułatwiło podjęcie wielu decyzji, których konsekwencją było przeniesienie wielu zadań z centrum na samorządy. Nie można nie zauważyć, że w kolejnych latach np. 2006-2007 zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych PIT, wprowadzające dwustopniową skalę podatkową oraz nowe regulacje w zakresie tzw. ulg prorodzinnych, spowodowały oszacowane przez JST negatywne konsekwencje finansowe w skali roku w postaci około 8 mld zł łącznego ubytku w dochodach województw, powiatów i gmin (wg. wyliczeń na koniec 2012 r.). Subsektor rządowy też odczuł negatywne konsekwencje wspomnianych regulacji, ale szybko skompensował to podnosząc stawki VAT, stawki akcyzy paliwowej (które nawiasem mówiąc są podnoszone w sposób nieprzemyślany co do konsekwencji finalnych dla dochodów budżetowych), składkę rentową i wprowadził kontrowersyjny podatek od kopaliny. JST nie mogły postąpić w ten sposób, bo są granice podnoszenia stawek podatków i opłat lokalnych mierzone stopniem niezadowolenia mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców. Jednocześnie podwyżki VAT i akcyzy też uderzyły rykoszetem w budżety JST, ponieważ wpłynęły na podwyższenie kosztów realizacji zadań i inwestycji w subsektorze samorządowym. Były więc kolejnym czynnikiem wpływającym na pogorszenie uwarunkowań finansowych

JST i rosnące ryzyko finansowane podejmowanych projektów i programów. Nadmierne ingerencje władz centralnych pod pozorem troski o ich kondycję w działalność samorządów w efekcie destabilizują w skali kraju funkcjonowanie JST i zagrażają powrotem praktyk rodem z PRL, ostrzega Prof. Jerzy Regulski - współtwórca reformy samorządowej [www.portalsamorzadowy.pl].

JST w konsekwencji decyzji parlamentarnych i rządowych musiały przejąć znaczny zakres zadań, relatywnie jeden z największych w porównaniu do innych krajów UE, a strona rządowa uciekła od rozwiązań kompensujących w obszarze wprowadzanych regulacji, ich negatywne skutki dla budżetów JST. W tych warunkach nie kompensowano samorządom utraconych dochodów, które nastąpiły w wyniku zmian ustawowych oraz nakładano nowe i rozszerzano zakres wcześniej powierzonych zadań. W takich warunkach przy jednoczesnym zacieśnianiu regulacji ze strony Ministerstwa Finansów i przy zatrzymaniu reformy systemu finansów publicznych na działaniach jedynie odnoszonych do JST, podjęty kompleks działań rządowych może być uznany jako mniej lub bardziej świadome działanie zmierzające obiektywnie do przesunięcia deficytu budżetowego i długu publicznego z subsektorarządowego na subsektor samorządowy, a w konsekwencji pokrywanie tego deficytu ze środków społeczności lokalnych.

Problem ten od lat jest podnoszony przez środowiska samorządowe, ale niestety nie jest nadal odpowiednio rozwiązany. Przyjęte w Polsce niektóre rozwiązania w zakresie polityki budżetowej w stosunku do subsektora samorządowego noszą więc znamiona nieszanowania zapisów Konstytucji RP. Jednocześnie krytyczne głosy środowiska samorządowego są nadal lekceważone. Dobra praktyka dojrzałych demokracji w Unii Europejskiej wskazuje, że w racjonalnym demokratycznym systemie społeczno-politycznym, normalnym i regularnym przedmiotem publicznej debaty między reprezentantami rządu i jednostek samorządowych jest nie tylko zakres funkcji i zadań wykonywanych dla dobra publicznego przez JST, ale także wielkość środków finansowych realokowanych i dysponowanych przez JST, żeby mogły te funkcje i zadania poprawnie realizować. Respektowana przez demokracje europejskie zasada adekwatności odniesiona do obszaru działania samorządów stanowi, że środki oddawane do dyspozycji samorządom lokalnym muszą być adekwatne do zadań, a więc muszą być skorelowane z funkcjami wypełnianymi przez JST w ramach tego specyficznego społecznego podziału pracy. W Polsce formalnie ta zasada nosi rangę reguły

konstytucyjnej. Reguła ta odpowiadająca zasadzie adekwatności jest przecież precyzyjnie wpisana w treść art. 167 Konstytucji RP, na co wskazują środowiska samorządowe. W wymienionym wyżej artykule ustawy zasadniczej *expressis verbis* jest zapisane, że „Jednostkom samorządu zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. W tym samym artykule ustawy zasadniczej jest też zapis, że „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Ocena rozwiązań budżetowych, czyli wielkość środków oddawana do dyspozycji JST na realizację powierzonych im zadań, a także regulacje systemowe, uzasadniają wniosek, że centralna polityka budżetowa i regulacje systemowe określane przez Ministerstwo Finansów są najsilniejszymi egzogenicznymi i niestety negatywnymi uwarunkowaniami finansowymi w działalności JST, a także programów i projektów podejmowanych przez środowiska samorządowe.

Zbyt małe przekazywane środki (a nie rekompensują tego dokonywane relatywnie niewielkie zmiany w udziale JST w dochodach z PIT i CIT) i niepewność przyszłych transferów stwarza zagrożenia w realizacji wielu inwestycji, w tym współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, podjętych wcześniej w innych warunkach systemowych i przy innych proporcjach podziału środków budżetowych. Może to grozić nie tylko spowolnieniem lub zatrzymaniem wielu inwestycji, co oznacza zarówno dodatkowe koszty i ewentualne stracone nakłady. Doprowadzić może także do strat związanych z ewentualnym zwracaniem otrzymanych środków unijnych i innych negatywnych konsekwencji dla budżetów i środowisk samorządowych. Spowoduje zarówno ograniczenie popytu inwestycyjnego, jak i zaniechanie szeregu inwestycji. Wpłynie też na relatywne pogorszenie zarówno warunków życia i pracy społeczności lokalnych, jak i obniżenie konkurencyjności przedsiębiorstw działających w kraju, a także konkurencyjności Polski.

CZTERY ZESPOŁY PODSTAWOWYCH EGZOGENICZNYCH NEGATYWNYCH UWARUNKOWAŃ FUNKCJONOWANIA JST I ICH KONSEKWENCJE

Trwający od lat kryzys finansowy subsektora rządowego może doprowadzić do sytuacji, w której będzie nierealna absorpcja przez Polskę środków unijnych w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 w kwotach wynegocjowanych

w ramach UE. W potencjalnie możliwym negatywnym scenariuszu analiza sytuacji w Polsce przez Komisję Europejską może doprowadzić do wniosku, że Polska ma ograniczone możliwości absorpcyjne funduszy unijnych, zwłaszcza w najbliższych dwóch-trzech latach nowej perspektywy finansowej UE. W ten sposób sami zrezygnujemy z intensywnego pobudzania wzrostu gospodarczego poprzez inwestycje publiczne prowadzone przez samorządy. Niestety sytuacja w 2014 r. i wspomniane już prognozy wydatków majątkowych JST na lata 2015-2016 potwierdzają możliwość wystąpienia takiego scenariusza. Brak zmian w zakresie reformy systemu finansów publicznych w części odnoszącej się zwłaszcza do subsektora rządowego i pasywna polityka pobudzania wzrostu gospodarczego, doprowadzi Polskę do wejścia w pułapkę zbyt niskiego wzrostu gospodarczego, a wiele symulacji wskazuje, że niezbędny jest nam co najmniej średnioroczny wzrost PKB na poziomie minimum 3,5% r/r w okresie najbliższych 6-10 lat.

PODSUMOWANIE

Od lat środowiska samorządowe wskazują na długofalowe ekonomiczne i społeczne konsekwencje kontynuowania dotychczasowych rozwiązań systemowych. Zachwianie równowagi finansowej subsektora samorządowego i systemowe zmniejszanie ich możliwości inwestycyjnych w konsekwencji spowoduje zagrożenie realizacji programów i projektów regionalnych i lokalnych. Ta sytuacja nie jest i nie będzie spowodowana w znacznej części przypadków autonomicznymi działaniami władz JST lub czynnikami endogenicznymi lecz niestety czynnikami egzogenicznymi względem sektora JST zależnymi głównie od decyzji Rządu i Sejmu. Środowiska samorządowe od lat alarmują w sprawie czterech podstawowych negatywnych zespołów uwarunkowań egzogenicznych względem JST (o części z nich już wspomniano w tym opracowaniu lecz poniższa lista nie wyczerpuje wykazu podstawowych problemów na linii JST a subsektor rządowy). Zdaniem JST do najważniejszych z nich należą:

Po pierwsze - Stopniowe przekazywania zadań na barki JST bez uwzględniania ich realnych możliwości przyjęcia tych zadań od strony finansowej, logistycznej i finansowej;

Po drugie - Niedofinansowanie zadań przekazywanych samorządom przez budżet centralny;

Po trzecie - Odejście już w 2003 od zasady rekompensowania ubytków, jakie w dochodach własnych mają JST, które wywoływane są przez ustawy i inne regulacje uchwalane przez Sejm RP, a w ślad za tym przyjęcie podobnej zasady przez kolejne rządy w innych obszarach regulacyjnych;

Po czwarte - Podjęcie pierwszych kroków w zakresie redukcji deficytu budżetowego i tempa narastania długu publicznego adresowanych *de facto* wyłącznie do subsektora samorządowego w sytuacji, gdy równolegle nie podjęto analogicznych co do skali i restrykcyjności rozwiązań wobec subsektora rządowego.

W konsekwencji w subsektorze samorządowym występują jako pochodne następujące zespoły negatywnych konsekwencji:

- Radykalne ograniczanie zdolności JST do kontynuacji i rozpoczęcia nowych programów i projektów inwestycyjnych;
- Przerzucanie części deficytu budżetowego z sektora rządowego do sektora samorządowego, a w ślad za tym części długu publicznego;
- W konsekwencji zmuszanie JST do dofinansowywania zadań przekazanych przez władze centralne w ciężar dochodów własnych JST i dodatkowego zadłużenia JST;
- W rezultacie decyzji parlamentu i kolejnych ekip rządowych w latach poprzednich JST zostały zmuszone do przejęcia rosnących zadań od subsektora rządowego. W ich konsekwencji JST już od 2010 r. odpowiadały za ponad 30% wydatków publicznych czyli znacznie powyżej średniej UE wynoszącej około 23%;
- Gwałtowne wyhamowanie programów i projektów inwestycyjnych realizowanych i przygotowywanych przez podmioty sektora samorządowego z oczywistymi negatywnymi konsekwencjami w skali mikro, jak też w makroskali. Jest jednym z czynników hamujących wzrost gospodarczy przez spadek zamówień kierowanych przez JST do sektora przedsiębiorstw i związany z tym spadek nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach działających w Polsce, jak również zmniejszenie (wobec perspektywy radykalnego zmniejszenia tzw. frontu inwestycyjnego) ich potencjału wykonawczego i zatrudnienia. Nawiasem mówiąc będzie to dodatkowym impulsem do wzrostu bezrobocia, którego skutki finalnie budżetowo najmocniej odczują wtedy samorządy;

- Zagrożenie utraty części środków przyznanych JST z funduszy UE, a także potencjalne zmarnowanie lub niepełne wykorzystanie nakładów poniesionych przez JST w zakresie projektów dotyczących inwestycji towarzyszących oraz wnoszonych wkładów własnych;
- Zmniejszenie potencjału absorpcyjnego polskiej gospodarki, sektora samorządowego i sektora przedsiębiorstw w zakresie podejmowania i realizacji nowych programów i projektów w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, ponieważ rosnąca część JST ma coraz mniejsze możliwości zaciągania kredytów, pożyczek i emitowania obligacji komunalnych;
- Wprowadzenie regulacji hamujących gwałtownie potencjał inwestycyjny samorządów pogarsza też ocenę ich zdolności kredytowych przez banki i inwestorów, co przekłada się na dodatkowe koszty finansowe, ponieważ mimo obniżenia czasowego podstawowych stóp procentowych relatywnie droższą kredyty i obligacje komunalne, a także dostęp do nich jest trudniejszy;
- Z regulacji Min. Finansów wobec JST wynika też nacisk na przyspieszenie prywatyzacji majątku komunalnego, zwłaszcza ziemi i substancji mieszkaniowej oraz budynków poszkolnych, co jest w ogromnej większości przypadków nonsensem ekonomicznym, bo po pierwsze jest to najgorszy z możliwych okres na sprzedaż substancji majątkowej, a ponadto – co najważniejsze – składniki materialne majątku komunalnego powinny służyć nie tylko działaniom w ramach jednej-dwóch kadencji władz samorządowych (poprzez ich szybkie spieniężenie) lecz powinny być traktowane jako rezerwa rozwojowa dla przyszłych pokoleń mieszkańców.

Wyniki subsektora samorządowego, zdaniem środowisk samorządowych, nie uzasadniają konieczności utrzymywania aż tak drastycznych ograniczeń, jakie wprowadziło Ministerstwo Finansów wobec JST. Przy czym należy raz jeszcze podkreślić, że nie wprowadzono podobnych ograniczeń wobec subsektora rządowego. Jednostki samorządu terytorialnego, mimo przerzucania na nie wielu zadań, do tej pory były w relatywnie lepszej sytuacji od subsektora rządowego.

Deficyt / Nadwyżka subsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym [www.stat.gov.pl dot. 2009; dot I.2010-2013 wg ESA2010]:

Rok	2009	2010	2011	2012	2013
mln zł	-14 304	-18 040	-11 730	-4 475	-2 816
w% PKB	-1,1%	-1,3 %	-0,8%	-0,3%	-0,2%

Dowodzą tego też informacje o sytuacji finansowej JST w latach 2011-2012 r. [www.finanse.mf.gov.pl 2012] oraz w 1Q 2013. Oznacza to z pewnością formalny sukces regulacji wprowadzonych przez Ministerstwo Finansów, gdyż deficyt subsektora samorządowego został zdławiony do wysokości 48,1% planowanego na 2011 r. Jeszcze lepiej wyglądają - z punktu widzenia Min. Finansów - wyniki finansowe JST w 2012, a także za 2013. Można się nawet spodziewać, że w ostatecznym rozliczeniu 2014 r. subsektor samorządowy być może odnotuje nadwyżkę lecz koszt alternatywny makroekonomiczny tej poprawy względnej sytuacji budżetowej subsektora samorządowego przypuszczalnie wpłynie na mniejszy wzrost PKB.

W tym kontekście pojawia się pytanie, dlaczego z taką samą determinacją Min. Finansów nie inicjuje i nie przeprowadza sanacji finansów subsektora rządowego, od którego efektywności funkcjonowania zależy znaczna część deficytu budżetowego i długu publicznego. Jakie mogą być podstawowe konsekwencje strategiczne nadmiernego zaostrzenia regulacji adresowanych do subsektora samorządowego?

SPIS LITERATURY

- Dziekański P., *Wykorzystanie wskaźnika syntetycznego do oceny poziomu rozwoju samorządu na przykładzie gmin wiejskich województwa świętokrzyskiego* [w:] Owsiak S. (Red.), *Determinanty rozwoju polski; Finanse publiczne*, PTE, Warszawa 2015.
- Dziekański P., 2015 (a), *Finance region for sustainable development. Synthetic description of financial conditio*, 33 – 40, Nr. 2 (27)2015, *Journal of Management*
- GUS - Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r. (październikowa notyfikacja fiskalna), opublikowany 17.10.2014 r.
- Migracje zarobkowe Polaków*, Raport przygotowanego przez Work Service w 2014 r. zamieszczone; http://praca.interia.pl/praca-za-granica/news-mlodzi-chca-emigrowac-za-praca,nld,1550669#iwa_item=2&iwa_img=0&iwa_hash=28945&iwa_block=business_news
- Samoń D., *Zadłużenie i wydatki samorządów w Polsce na tle UE*, Analiza FOR 2011, nr 8.
- Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2011i za 3 kwartały 2012 roku*, Min.Finansów, grudzień 2012, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/2407253/Syt_Fin_JST_2010-3kw2012.pdf (15.03.2013)

- Wierzbicki Z.R., *Determinanty zmian w zarządzaniu JST*, [w:] EDS Europejski Doradca Samorządowy 2014, nr 1, s. 54-77.
- Wierzbicki Z.R., *Egzogeniczne i endogeniczne czynniki sukcesów i porażek projektów JST*, [w:] EDS Europejski Doradca Samorządowy 2013, nr 1, s. 6-21.
- Wierzbicki Z.R., *Makroekonomiczne konsekwencje zaostżenia regulacji finansowych wobec JST*, [w:] EDS Europejski Doradca Samorządowy 2012, nr 3, s. 10-13.
- Wierzbicki Z.R., *Sprawne zarządzanie projektami warunkiem poprawy efektywności JST*, [w:] *Samorządowa gmina w nowoczesnym państwie*, pr.zb. red. G. Maśloch, SGH, Warszawa 2013, s. 201-219.
- Wierzbicki Z.R., *Wpływ regulacji systemowych i luki kompetencyjnej w zarządzaniu projektami na sytuację JST i gospodarkę*, [w:] *Stabilność systemu finansowego*, pr.zb. red. A.Alińska, B.Pietrzak, Wyd.CeDeWu, Warszawa 2012, s. 451-452.
- Zmiany w samorządach potrzebne od zaraz*, PAP 21.10.2014 Relacja z konferencji nt. Jak poprawić funkcjonowanie samorządu? w: <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoieczna/64117.html>
- http://www.mf.gov.pl/documents/7666551170490zsfp_2013_06.pdf
- http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/5806353/zsfp_2013_12.pdf
- http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp_2014_06.pdf
- http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2013/sprawozdanie_za_2013_r_www.pdf
- http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio2012pdfsprawozdanie_za_2012_jubileuszowe.pdf
- http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio2012pdfsprawozdanie_za_2012_jubileuszowe.pdf
- http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2013/sprawozdanie_za_2013_-_skrot.pdf
- http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/syt.fin_jst_w_latach_2007-2013_27-05-2014.pdf
- http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1377_PLK_HTML.htm; (dot. 2009 r.)
- <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2013-r-pazdziernikowa-notyfikacja-fiskalna,1,17.html>; (rachunek dot I.2010-2013 wg ESA2010)
- http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/regulski-wladze-centralne-zbyt-mocno-ingeruja-w-dzialanie-jst,64500_3.html