

JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH A DŁUG PUBLICZNY – WYBRANE ZAGADNIENIA

PAWEŁ PIĄTKOWSKI*

1. WSTĘP

Począwszy od początku XXI w. pojawia się w Polsce pytanie o sposób rozwiązania kwestii rosnącego długu publicznego. Zagrożenie przekroczeniem konstytucyjnego poziomów bezpieczeństwa jest regularnie odsuwane przez tymczasowe i mało skuteczne środki. Dobra koniunktura w gospodarce przyczynia się do zwiększania wielkości PKB do której odnosimy wielkość długu publicznego. Jednocześnie pozwala ona na utrzymanie w ryzach deficytu budżetowego. Nie oznacza to jednak, iż poziom długu w wielkościach bezwzględnych spada. Dlatego też należy podnosić kwestie reformy systemu finansów publicznych (a tym samym też systemu podatkowego), gdyż wcześniej czy później wróci ona i stanie się niezwykle aktualna. Rozwiązanie problemu optymalnego kształtu sektora finansów publicznych z punktu widzenia zarządzania długiem publicznym wymaga sięgnięcia do podstaw instytucjonalnych sektora. Niniejszy referat porusza kwestię miejsca sektora jednostek samorządu terytorialnego (JST) w systemie podatkowym i jak odbija się ona na kwestii długu publicznego. W pierwszej części przedstawione zostanie miejsce JST w systemie podatkowym, która w znacznej mierze determinuje ich politykę finansową. W części tej przedstawione zostaną rodzaje dochodów z uwzględnieniem ich udziału w całości przychodów JST. Ponadto wskazane zostanie możliwość kształtowania poszczególnych dochodów przez JST a tym samym ich samodzielność finansowa. Następnie zostanie przedstawione przełożenie, jakie ma ona na ich sytuację finansową. Szczególna uwaga została zwrócona na deficyt i zadłużenie JST. W kolejnej części sytuacja JST została skontrastowana z zadłużeniem sektora rządowego. Na tym tle wskazane zostały konsekwencje obecnych rozwiązań instytucjonalnych dla poziomu długu publicznego. Podsumowanie stanowi ocena, jak zmiana niektórych rozwiązań instytucjonalnych przełożyłaby się na poziom długu publicznego.

* Mgr Paweł Piątkowski, Uniwersytet w Białymstoku.

2. JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SYSTEMIE PODATKOWYM

Od czasu reformy administracyjnej z 1998 r. system administracyjny w Polsce podzielony jest na administrację rządową (centralną) i trójszczeblową administrację samorządową. Choć od tego czasu stopień decentralizacji władzy w Polsce rośnie, to wciąż większy jest udział administracji centralnej. Miejsce sektora samorządowego w systemie finansów publicznych można ocenić na kilka sposobów.

Po pierwsze, porównując wielkość dochodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, można stwierdzić, iż na ten pierwszy sektor przypada prawie dwukrotnie większa kwota. Jednak aż 31% dochodów sektora JST (dane za 2005 r.) stanowią subwencje i dotacje celowe. Są to środki przekazywane z budżetu państwa, przez co udział sektora jednostek samorządu terytorialnego jest odpowiednio wyższy[4].

Po drugie, ocena roli jednostek samorządu terytorialnego w sektorze finansów publicznych, a w szczególności w systemie podatkowym, opiera się również na analizie ich dochodów. Istotna jest tu nie tylko struktura dochodów, ale również samodzielność JST w ich kształtowaniu.

Dochody JST można podzielić na dwie podstawowe grupy: własne i obce. Do dochodów własnych należą:

- udział w podatku dochodowy od osób prawnych
- udział w podatku dochodowy od osób fizycznych
- podatek rolny
- podatek od nieruchomości
- podatek leśny
- podatek od środków transportowych
- podatek od dział. gosp. osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej
- podatek od spadków i darowizn
- podatek od czynności cywilnoprawnych
- wpływy z opłaty skarbowej
- wpływy z opłaty eksploatacyjnej
- wpływy z opłaty targowej
- dochody z majątku
- pozostałe dochody[1, 77-85].

Podstawowym podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości. Stanowił on w 2005 r. 21,0% dochodów własnych JST. Znaczenie tego podatku w zasadzie nie zmieniło się od 1999 r., kiedy to jego udział w dochodach własnych JST wynosił 20,93%. Jego konstrukcja polega na uzależnieniu wysokości podatku od typu nieruchomości i jej przeznaczenia. Podstawą opodatkowania jest powierzchnia nieruchomości (jedynie w przypadku budowli jest to wartość nieruchomości). Taka konstrukcja powoduje, iż podatek jest tani w wymierzaniu i poborze, gdyż samorządy posiadają wykazy nieruchomości i ich właścicieli. Podatek ten stanowi podstawowy instrument polityki fiskalnej samorządów. Kompe-

tencją JST jest bowiem ustalanie stawek podatku (maksymalne wyznacza ustawa) oraz decydowanie o formie poboru, terminach płacenia oraz ewentualnych ulgach i zwolnieniach. Tak więc JST decyduje o wielkości wpływów uwzględniając lokalne uwarunkowania. Podatki od nieruchomości w wielu krajach uzależnione są od wartości nieruchomości. W Polsce jednak brakuje bazy danych dotyczącej wartości nieruchomości. Ponadto wymagałby on okresowego uaktualniania wyceny nieruchomości. Poprzez to podatek ten byłby o wiele bardziej skomplikowanym rozwiązaniem, kłopotliwym również ze względu na możliwości finansowe społeczeństwa. Tak więc trudno przewidzieć jakie byłyby ostatecznie konsekwencje wprowadzenia takiego rozwiązania. JST pozostaje więc takie operowanie stawkami podatku, aby maksymalizować przychody z jego tytułu w długim okresie¹.

Kolejny podatek pobierany przez JST – rolny – ma stosunkowo niewielkie znaczenie w ich budżetach. Ponadto jego znaczenie spada – z 2,69% udziału w dochodach własnych w 1999 r. do 1,82% w 2005 r. Wysokość tego podatku jest uzależniona od powierzchni pola oraz klasy gleby. Tak więc są to czynniki, na które JST nie mają wpływu. Ponadto części podatników przysługują zwolnienia z tego podatku. Tak więc nie stanowi on istotnego elementu polityki fiskalnej samorządów. Podobna sytuacja dotyczy podatku leśnego, którego udział w dochodach spadł z 0,36% do 0,24%. Jest on w podobny sposób skonstruowany i również nie stanowi istotnego instrumentu polityki fiskalnej.

Dochodem JST jest również podatek dochodowy od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą pobierany w formie karty podatkowej. Jego znaczenie było niewielkie już w 1999 r. (1,23% udziału w dochodach własnych JST), lecz do tej pory spadło do marginalnych wielkości (0,24%). Specyfika tego podatku polega na tym, iż jest on ustalany kwotowo, niezależnie od wyników finansowych przedsiębiorców. Stąd też wpływy z jego tytułu są stosunkowo stałe. Jednak nie może on mieć większego znaczenia, gdyż prawo do korzystania z tej formy opodatkowania ma ograniczona grupa podatników i to tych uzyskujących najniższe dochody. Ponadto ustalanie tego podatku i jego stawek jest kompetencją ministerstwa finansów. Nie stanowi on istotnego instrumentu polityki fiskalnej JST.

Również znaczenie wpływów z tytułu podatku od spadków i darowizn spada do czego jeszcze bardziej przyczyni się znaczne ograniczenie wysokości tego podatku w stosunku do części podatników od 2007 r. Wprowadzono natomiast w rozpatrywanym okresie podatek od czynności cywilnoprawnych, którego udział w dochodach własnych JST wyniósł w 2005 r. 1,92%. Jednak również w przy-

¹ Dane odnośnie sytuacji finansowej JST podane są w tej pracy na podstawie *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. Tom II: Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Załącznik*, Rada Ministrów, Warszawa 2006 oraz *Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych za lata 1999–2001 oraz za 3 kwartały 2002 roku oraz o stanie należności za 2001 rok oraz za 3 kwartały 2002 roku jednostek samorządu terytorialnego. Załącznik*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.

padku tego podatku JST nie mają wpływu na kształtowanie dochodów z jego tytułu.

Do dochodów własnych JST należą również różnego rodzaju opłaty: targowa, eksploatacyjna, skarbowa. Należy jednak podkreślić ich znikomy udział w dochodach i niezależność wpływów z ich tytułu od aktywności JST.

Wśród dochodów własnych JST istotne znaczenie ma udział w podatkach dochodowych. Mają on bardzo duże i rosące znaczenie w budżetach JST – łącznie w 1999 r. stanowiły 35,69% a w 2005 r. już 39,65%. Jest to m.in. skutkiem reformy z 2004 r., która miała na celu zwiększenie znaczenia udziału w podatkach dochodowych kosztem subwencji i dotacji. Trudno jednoznacznie określić wpływ na wielkość dochodów z tytułu tych podatków. Przede wszystkim wysokość stawek podatkowych, określenie podstawy, pobór i egzekwowanie są kompetencją rządowej administracji skarbowej. Z drugiej jednak strony pobudzając aktywność gospodarczą na swoim terenie samorządy zwiększają bazę od której liczony jest ich udział. Tak więc zwiększanie znaczenia tego źródła dochodów ma znaczenie także poprzez zwiększanie zainteresowania samorządów w rozwoju gospodarczym regionów.

Spśród dochodów własnych JST istotne znaczenie mają również dochody majątkowe. Ich znaczenie jednak spada z 15,04% do 8,92% w 2005 r. Do grupy tej zalicza się wpływy z tytułu sprzedaży majątku JST, dochody z dzierżaw, najmu, udział w zyskach przedsiębiorstw komunalnych. Jednak znaczenie z tego tytułu mają niejednoznaczne ujęcie w teorii ekonomii. Wg większości liberalnych teorii ekonomii JST nie powinny prowadzić działalności komercyjnej, gdyż jest ona niżej efektywna niż prowadzona przez przedsiębiorstwa komercyjne. Rola działalności prowadzonej przez JST powinna ograniczać się do sfery usług publicznych oraz usług, które zwiększają efektywność gospodarki. Stąd też można obserwować komercjalizację coraz większego zakresu usług dotąd komunalnych. Ponadto zmniejszać będzie się wielkość zasobu nieruchomości należących do JST wraz z dążeniem do ich jak najlepszego zagospodarowania. Tak więc dochody z tej sfery będą trudne do zwiększenia.

Źródła dochodów własnych takie jak opłaty targowe, eksploatacyjne, skarbowe mają znaczenie marginalne, najczęściej pozostające poza możliwością kształtowania przez JST.

Wśród dochodów zewnętrznych wyróżnić można subwencje i dotacje z budżetu państwa. Udział subwencji w dochodach JST spadł z 34,1% w 1999 r. do 31% w 2005 r. Po zmianie ustawy z 2004 r. zmieniły się części subwencji. Ogólnie wzrósł jeszcze udział subwencji oświatowej, która stanowi ponad 80% subwencji. Pozostałe 20% stanowią części wyrównawcze dla poszczególnych typów JST. Jak więc widać wyrównywanie różnic w sytuacji finansowej JST nie jest szczególnie uwzględniane w finansach JST.

Dotacje celowe są w większości (ponad 50%) przeznaczone na finansowanie zadań z zakresu administracji powierzonych do realizacji samorządom oraz na realizację zadań własnych. Pozostałe dotacje służą dofinansowaniu zadań będą-

cych wynikiem porozumień samorządów z rządem na realizację określonych działań. Są one formą wsparcia pożądanego z punktu widzenia rozwoju regionu przedsięwzięć[1].

Podsumowując, sektor JST dysponuje stosunkowo dużymi środkami finansowymi, lecz o decentralizacji systemu finansów publicznych trudno mówić. Struktura dochodów JST wskazuje, iż samorządy mają niewielki wpływ na wielkość swoich dochodów, gdyż większość ich dochodów jest ustalana przez rząd lub zależy od czynników losowych (np. ilość osób dokonująca czynności administracyjnych za które pobierane są opłaty). Dochodom zewnętrznym towarzyszą liczne zadania (wydatki sztywne), które powodują, że JST mogą jedynie częściowo kształtować swoje wydatki.

3. SYTUACJA FINANSOWA JST JAKO KONSEKWENCJA ICH MIEJSCA W SYSTEMIE PODATKOWYM

Miejsce JST w systemie podatkowym znajduje odbicie w ich sytuacji finansowej. Średni dochód JST w Polsce wyniósł w 2005 r. 2 695,9 zł/mieszkańca. Najniższy poziom dochodów na mieszkańca występuje w województwie lubelskim (2 339 zł), a najwyższy w województwie mazowieckim (3 360,40 zł). Największa część z tych środków przypada na gminy, w których średni poziom dochodów na mieszkańca wynosił 1 807,8 zł w porównaniu z 543,1 zł/mieszkańca w powiatach, 2 862,6 zł w miastach na prawach powiatów (łąączących funkcje gmin i powiatów), i 185,1 zł w samorządach województw.

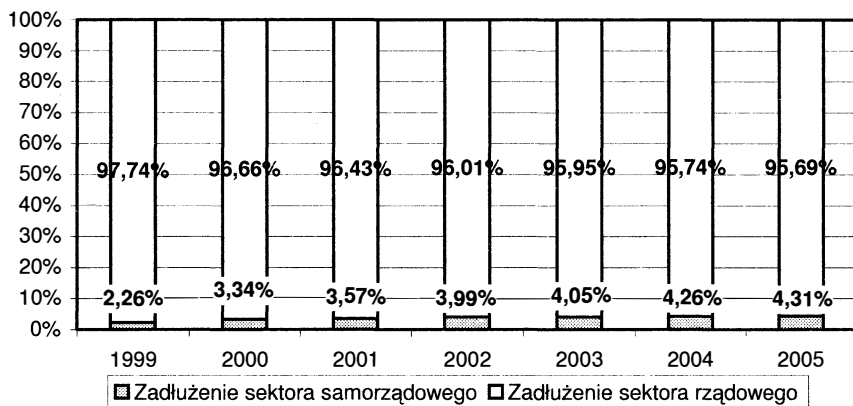
Stosunkowo duża rola samorządów we wspieraniu rozwoju kraju w zetknięciu z ich nieadekwatną sytuacją finansową powoduje, że wykazały one jako całość deficyt na poziomie 23,5 zł/mieszkańca. Najmniejszy deficyt miały gminy – wyniósł on zaledwie 0,053% dochodów. Niewiele większy był on w miastach na prawach powiatów – 0,61%. Również powiaty nie wykazały dużego deficytu – 0,93%. Jedyne samorządy województw wykazały znaczącą przewagę wydatków nad wpływami – 7,93% dochodów w bieżącym roku. Wynik samorządów województw wskazuje, że najsłabsze finansowo podmioty, dysponujące jednocześnie znacznym majątkiem i zakresem zadań starają się wspierać rozwój regionalny, choćby finansując go ze źródeł zewnętrznych. Deficyt warto zestawić z poziomem zadłużenia poszczególnych typów JST. Wykazujące się najniższym deficytem gminy mają również najniższy poziom zobowiązań – 34,83 zł/mieszkańca, tj. 1,93% ich rocznych dochodów na mieszkańca. Fakt ten świadczy o dużej odpowiedzialności ich władz, które mając mały potencjał finansowy zadłużają się w stosunkowo niewielkim stopniu. Samorządy powiatów i województw mają podobny poziom zobowiązań – odpowiednio 13,19% i 12,49% ich rocznych dochodów. Samorządy województw zadłużały się znacznie bardziej w ostatnich latach, lecz poziom ich długu jest wciąż stosunkowo niewielki. Największym poziomem zadłużenia charakteryzują się samorządy powiatów grodzkich – 28,26% ich rocznych dochodów. Jednocześnie nie wykazały w 2005 r. dużego deficytu. Są to

największe miasta podejmujące największe przedsięwzięcia inwestycyjne. Przez nie była też wykorzystana większość środków unijnych napływających do Polski w pierwszym roku członkostwa w Unii Europejskiej.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wynosiło na koniec 2005 r. 13,996 mld zł, co stanowiło 13,5% ich rocznych dochodów. W stosunku do poziomu PKB (przy pomocy którego sformułowane są konstytucyjne granice długu publicznego) wynosiło ono jedynie 1,43%. Dla porównania jednostki samorządu terytorialnego dysponują 10,6% PKB.

4. ZADŁUŻENIE JST A ZADŁUŻENIE SEKTORA RZĄDOWEGO. KONSEKWENCJE DLA POZIOMU DŁUGU

Struktura długu publicznego w Polsce (rysunek 2) pokazuje, że udział zadłużenia JST jest nieadekwatny do ich udziału w sektorze finansów publicznych. Można jednak zauważyć rosnącą tendencję – w porównaniu z 1999 r. udział ten wzrósł w 2004 r. dwukrotnie. Niepokojąca jest jednak struktura zadłużenia JST (tabela 1). Niepokoi duży i rosnący udział zadłużenia samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej, dla których JST są organami założycielskimi. Są to bowiem długi wynikające częściowo z niedoinwestowania, częściowo ze złego zarządzania jednostkami służby zdrowia. Nie są to zatem środki przeznaczone na rozwój, po których można spodziewać się zwrotu w przyszłości. Korzystnie wypada jednak zestawienie poziomu deficytu i długu publicznego z wydatkami inwestycyjnymi JST. Dla gmin proporcja ta wynosi od 21% dla województwa mazowieckiego do 14,6% dla województwa kujawsko-pomorskiego. Bardziej zróżnicowane są te proporcje dla powiatów: od 18,1% w województwie podlaskim do 5,9% w województwie opolskim. Powiaty grodzkie wydają na inwestycje od 21% dla województwa świętokrzyskiego do 10,6% dla województwa lubelskiego. Niezwykle wysoki jest udział wydatków inwestycyjnych w samorządach województw. Wynosi on od 45% dla województwa śląskiego do 19% dla województwa łódzkiego. Tak więc zarówno poziom deficytu, jak też zadłużenia jest stosunkowo mały w stosunku do poziomu wydatków inwestycyjnych. Można więc uznać, że zadłużanie się JST w części nie dotyczącej zakładów opieki zdrowotnej jest związane z wydatkami inwestycyjnymi, co jest bardzo pozytywnym zjawiskiem.



Rys. 2. Struktura zadłużenia sektora finansów publicznych wg udziału poszczególnych części

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF publikowanych na stronie www.mf.gov.pl [10, 09.02.2006].

Tabela 1. Struktura zadłużenia sektora samorządowego

WYSZCZEGÓLNIENIE	2001	2002	2003	2004
Jednostki samorządu terytorialnego (JST)	83,52%	85,37%	83,38%	83,50%
Samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną	0,03%	0,04%	0,00%	0,02%
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	15,85%	14,15%	16,34%	16,20%
Samorządowe instytucje kultury	0,32%	0,23%	0,12%	0,08%
Pozostałe samorządowe osoby prawne utworzone na podst. odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego	0,29%	0,20%	0,16%	0,20%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF publikowanych na stronie www.mf.gov.pl [11, 09.02.2006].

Zestawmy to z poziomem dochodów i zadłużenia budżetu państwa. Budżet państwa w 2005 r. otrzymał dochody na poziomie 4 709,3 zł/mieszkańca a po odjęciu środków przekazywanych JST 3 522,72 zł/mieszkańca. Oznacza to, że potencjał finansowy budżetu państwa jest o połowę większy niż sektora JST. Jednak zadłużenie sektora rządowego wynosi 11 724,76 zł/mieszkańca. Oznacza to, że stanowi ono 332,83% rocznych dochodów budżetu państwa (skorygowanych o przepływy do JST) oraz 45,64% PKB². Tak więc zadłużenie sektora rządowego jest 5,5-krotnie większe niż poziom dopuszczalny dla sektora JST. Jednak sektora rządowego nie dotyczą ograniczenia w postaci odniesienia do

² Dane na koniec 2005 r. na podstawie *Rocznik Statystyczny RP 2006*, GUS, Warszawa 2006.

rocznych dochodów a jedynie ogólne ograniczenie dla sektora finansów publicznych. Ponadto budżet państwa ma znacznie szerszy wachlarz dostępnych instrumentów finansowych. Tym samym może znacznie bardziej się zadłużać, w tym na znacznie dłuższe okresy. Zmniejsza to odczuwanie bieżących ciężarów związanych ze spłatą zadłużenia, a tym samym zmniejsza odpowiedzialność za zaciąganie zobowiązań. Sektor rządowy ma również znacznie szersze możliwości zaciągania zobowiązań za granicą. Skutkuje to tym, że zadłużenie sektora rządowego jest nieproporcjonalnie duże w stosunku do jego roli w sektorze finansów publicznych, jego możliwości finansowych i jednocześnie uniemożliwia sektorowi samorządowemu korzystania w pełni z możliwości pozyskania zwrotnych źródeł finansowania wydatków. Jego spłata jest również rozłożona na wiele lat, przez co całkowity koszt jego obsługi będzie znacznie wyższy. Dodatkowo niekorzystny jest fakt, iż konsekwencje przekroczenia granic bezpieczeństwa ponoszą obie części sektora finansów publicznych, choć ich udział w doprowadzeniu do tej sytuacji jest różny.

5. WNIOSKI

Zestawiając ze sobą te fakty należy postulować większe zrównoważenie roli obu części sektora finansów publicznych. Przede wszystkim należałoby rozważyć podział granic długu na dwie części.

Rozwiązanie, które funkcjonuje obecnie powoduje, że sektor rządowy zadłuża się nadmiernie w stosunku do swojej roli i możliwości finansowych. Ponadto skutki decyzji rządowych i ich wpływ na poziom zadłużenia są często widoczne ze znacznym opóźnieniem. Działania legislacyjne odnośnie zwiększenia wydatków sztywnych wprowadzane w okresach dobrej koniunktury znajdują źródła pokrycia w bieżących dochodach lub stosunkowo niewielkim zwiększeniu zadłużenia. Jednak w okresach gorszej koniunktury wydatki te powodują, że powstaje znaczny deficyt i konieczne staje się zwiększanie zadłużenia. Może to w krótkim okresie doprowadzić do kryzysu finansów publicznych. Prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji zwiększa niewielka stabilność polskiej sceny politycznej, powodująca, że skutki decyzji jednego rządu odczuwają zwykle inne rządy. Zmniejsza to poziom odpowiedzialności za ponoszone decyzje.

Sektor samorządowy funkcjonuje w nieco inny sposób, co korzystnie przekłada się na odpowiedzialność w wydatkowaniu środków publicznych. Po pierwsze znacznie mniejsza jest możliwość JST wprowadzania obciążeń będących wydatkami sztywnymi w budżetach. JST nie są bowiem związane z organami ustawodawczymi w Polsce. Stąd też mniejsza jest możliwość ustanowienia wydatków, które następnie spowodują znaczny wzrost poziomu długu publicznego w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej. Po drugie wielość podmiotów należących do sektora JST powoduje, że przekroczenie dopuszczalnego poziomu długu przez którąś z jednostek przynosi ograniczone skutki w skali całego sektora. Oznacza to również, iż środki zaradcze podejmowane są znacznie szybciej niż w przypadku sektora rządowego. Ponadto rozproszenie pod-

miotów zmniejsza prawdopodobieństwo jednoczesnego wystąpienia kryzysu w sektorze jako całości. Praktyka pokazuje, iż mimo występowania przykładów przekraczania dopuszczalnych granic zadłużenia to większość jednostek zachowuje się odpowiedzialnie. Można też oczekiwać, że sygnały kryzysu w sektorze będą się pojawiały stopniowo i będą im towarzyszyły natychmiastowe działania sanacyjne. Po trzecie w przypadku JST o wiele częściej niż w przypadku rządów występuje reelekcja na kolejną kadencję. Zwiększa to poziom odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Ponadto bezpośrednie wybory prezydentów miast, burmistrzów i wójtów prowadzą w niektórych przypadkach do sytuacji gdy zarząd nie ma większości w radzie JST, przez co dodatkowo zwiększana jest kontrola nad wydatkami i poziomem zadłużenia.

Podsumowując, jednostki samorządu terytorialnego w Polsce dysponują znacznymi środkami. Posiadają jednak stosunkowo małą samodzielność finansową w zakresie kształtowania swoich dochodów. Konsekwencją tego faktu jest też ułomna pozycja sektora JST w systemie finansów publicznych, szczególnie w zakresie długu publicznego. Jednak sposób ukształtowania rozwiązań instytucjonalnych powoduje, że JST gospodarują środkami publicznymi w sposób odpowiedzialny i zadłużają się w niewielkim stopniu. W przeciwieństwie do nich sektor rządowy zaciąga znacznie więcej zobowiązań, w stopniu nieproporcjonalnym do środków jakimi dysponuje i swojego udziału w systemie finansów publicznych. Ponadto rozwiązania instytucjonalne skutkują tym, że konsekwencje ponoszą oba sektory solidarnie bez względu na źródło powstania zadłużenia. Należy więc postulować zwiększenie roli JST w systemie podatkowym poprzez zwiększenie możliwości kształtowania swoich dochodów. Stworzy to podstawę do przebudowy systemu zarządzania długiem publicznym, w którym JST mogłyby wziąć na siebie większą odpowiedzialność za dług publiczny a to mogłoby przynieść korzystne skutki w postaci obniżenia jego poziomu.

LITERATURA

1. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
2. *Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych za lata 1999–2001 oraz za 3 kwartały 2002 roku oraz o stanie należności za 2001 rok oraz za 3 kwartały 2002 roku jednostek samorządu terytorialnego. Załącznik*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.
3. Poniatowicz M., *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
4. *Rocznik Statystyczny RP 2006*, GUS, Warszawa 2006.
5. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Załącznik*, Rada Ministrów, Warszawa 2006.
6. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005 nr 249 poz. 2104.
7. www.mf.gov.pl.