

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**280**

# **Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym**



Redaktorzy naukowi

**Ryszard Brol**

**Beata Bal-Domańska**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-321-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

# Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

---

## Część 1. Finansowe aspekty działalności jednostek samorządu terytorialnego

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE.....	13
<b>Marek Obrębalski:</b> Kontrowersje wobec „janosikowego” systemu samorządowego finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego .....	21
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Nadwyżka operacyjna w analizie sytuacji finansowej gminy Sława w latach 2004-2011 .....	31
<b>Jarosław Skorwider-Namiotko:</b> Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej .....	41
<b>Kinga Wasilewska:</b> Możliwości inwestycyjne gminy wobec rosnącego zadłużenia.....	50
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> Nowa perspektywa finansowa Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 2014-2020 – w kierunku regionalizacji? .....	59
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Pozyskiwanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przez Karkonoski Park Narodowy w latach 2009-2011 na realizację współpracy transgranicznej .....	67
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> RPO województwa lubelskiego w rozwoju obszarów peryferyjnych.....	75
<b>Lech Jańczuk:</b> Ocena rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Aspekt finansowy .....	84
<b>Wioletta Czemiel-Grzybowska:</b> Rola pomocy publicznej w procesie konwergencji.....	95
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Ekonomiczne, prawne i społeczne uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych .....	103
<b>Joanna Nucińska:</b> Pojemność informacyjna tradycyjnego i zadaniowego budżetu JST w zakresie finansowania oświaty w Polsce.....	112

---

## Część 2. Nieruchomości na rynku lokalnym

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Efektywność gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.....	123
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Zbywanie nieruchomości komunalnych we Wrocławiu w latach 2001-2011 .....	131
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Zasady i uwarunkowania procesu wyceny nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec .....	139
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy na przykładzie miasta Olsztyn.....	146
<b>Katarzyna Frodyma:</b> Metoda DEA w analizie efektywności nakładów na gospodarkę odpadami .....	156

## Summaries

---

### Part 1. Financial aspects of local government units activities

---

<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Sub-central fiscal rules as a way to restore sub-national fiscal sustainability of the European Union states .....	20
<b>Marek Obrębalski:</b> Controversies in accordance with "Janosik" financial helping system of self-governed territorial units .....	30
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Operating surplus in the analysis of the financial situation of municipality of Sława in the years 2004-2011 .....	40
<b>Jarosław Skorwider-Namiołko:</b> Changes in the level of own investment potential of communes in the time of financial instability .....	49
<b>Kinga Wasilewska:</b> Investment opportunities of municipalities in comparison with raising debt.....	58
<b>Katarzyna Kokoszka:</b> New financial perspective of the Common Agriculture Policy of the European Union 2014-2020 – in the direction of regionalization?.....	66
<b>Agnieszka Wasiuk:</b> Acquisition of funds from the European Regional Development Fund by Karkonosze National Park between 2009-2011 for the implementation of cross-border cooperation .....	74
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> ROP for Lublin voivodeship in regional development.....	83
<b>Lech Jańczuk:</b> Assessment of local and regional development in Poland. Financial aspect.....	94

---

<b>Wioletta Czemiel-Grzybowska:</b> Role of public support in the process of convergence .....	102
<b>Wojciech Wachowicz:</b> Economic, legal and social constraints of public-private partnerships in local governments.....	111
<b>Joanna Nucińska:</b> Information capacity of line-item and performance based budgets of local government in Poland in the range of education funding	119

---

## **Part 2. Real estate on the local market**

---

<b>Joanna Cymerman:</b> Effectiveness of municipal real estate management from the perspective of local social and economic development.....	130
<b>Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak:</b> Selling municipal property in Wrocław in 2001-2011 .....	138
<b>Sławomir Kłosowski:</b> Principles and conditions of the real estate valuation in the Federal Republic of Germany.....	145
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Management of real estate residential communities with the participation of municipalities on the example of Olsztyn.....	155
<b>Katarzyna Frodyma:</b> The DEA method in the analysis of effectiveness expenditure on waste management.....	166

**Katarzyna Wójtowicz**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

---

**SAMORZĄDOWE REGUŁY FISKALNE  
JAKO SPOSÓB PRZYWRACANIA  
STABILNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH  
– DOŚWIADCZENIA PAŃSTW UE**

---

**Streszczenie:** W artykule zaprezentowano przesłanki stosowania reguł fiskalnych w JST, przedstawiono praktyczne doświadczenia państw UE w zakresie ich implementacji na szczeblu samorządu terytorialnego oraz podjęto próbę oceny ich rzeczywistego wpływu na stabilność finansów publicznych w badanych krajach.

**Słowa kluczowe:** samorządowe reguły fiskalne, stabilność fiskalna.

## 1. Wstęp

W okresie trwającego kryzysu gospodarczego w większości państw europejskich obserwuje się szereg negatywnych zjawisk w rozwoju gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST), polegających na systematycznym wzroście deficytu budżetowego, a w konsekwencji dynamicznym zwiększeniu samorządowego długu publicznego. Mimo iż w większości przypadków głównym kreatorem zadłużenia publicznego pozostaje nadal sektor rządowy, to jednak w warunkach nieodzowności konsolidacji fiskalnych istnieje pilna potrzeba wprowadzenia rozwiązań, które wpłynęłyby na poprawę działania samorządu terytorialnego i pozwoliły mu lepiej wypełniać powierzone zadania publiczne. Jednym z instrumentów służących do realizacji tego celu mogą stać się reguły fiskalne wprowadzane w JST.

Celem artykułu jest prezentacja przesłanek stosowania reguł fiskalnych w JST, analiza praktycznych doświadczeń państw Unii Europejskiej w zakresie ich implementacji na szczeblu samorządu terytorialnego oraz ocena ich rzeczywistego wpływu na stabilność finansów publicznych w badanych krajach. Rozważania zostały oparte na wynikach badania ankietowego dotyczącego numerycznych reguł fiskalnych w krajach członkowskich UE, przeprowadzonego w roku 2010 przez Komisję Europejską [*Fiscal...* 2010].

## 2. Klasyfikacja reguł fiskalnych i przesłanki ich stosowania w JST

Termin „reguła fiskalna” w szerokim ujęciu oznacza ogół norm, które mają wpływ na ostateczny kształt polityki fiskalnej [Poterba 1996]. W takim rozumieniu regułą są wszelkie rozwiązania instytucjonalne przyjmowane na wszystkich etapach tzw. procesu budżetowego, tj. planowania, uchwalania, realizowania i kontroli wykonania budżetu. Z kolei w węższym aspekcie „regułą fiskalną” określa się ilościowe ograniczenie wybranego wskaźnika budżetowego (odnoszącego się m.in. do poziomu deficytu budżetowego, długu publicznego, wielkości zobowiązań, kwoty wydatków czy dochodów publicznych), mające charakter względnie stabilny [Symansky, Kopits 1998].

Wyodrębnia się różne rodzaje reguł fiskalnych klasyfikowanych według odmiennych kryteriów. Najczęściej przywoływane jest kryterium przedmiotu, na podstawie którego wyodrębnia się: reguły salda budżetowego, reguły długu publicznego, reguły dochodów oraz reguły wydatków [Alesina, Perotti 1996]. Podstawa prawna sankcjonująca regułę pozwala na wyodrębnienie: reguł konstytucyjnych, reguł ustawowych i reguł wynikających np. z różnorodnych strategii czy programów przyjmowanych przez władze wykonawcze. Pod względem zakresu czasowego, którego dotyczą reguły, można je podzielić na odnoszące się do krótkiego okresu (zazwyczaj reguły jednoroczne) oraz reguły wieloletnie.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na szereg przyczyn stosowania reguł fiskalnych [Sutherland, Price, Joumard 2005, s. 7 i n.]. Niewątpliwie najistotniejszą z tych przesłanek jest potrzeba zapewnienia długoterminowej stabilności sektora finansów publicznych, którego jeden z ważnych składników stanowi podsektor samorządowy. Konieczność wprowadzenia ograniczeń w samorządowej polityce budżetowej jest bezpośrednim następstwem pogłębienia zakresu decentralizacji w większości państw unijnych w ostatnich kilkunastu latach. Stopniowe zwiększanie udziału zarówno wydatków, jak i dochodów samorządowych w wydatkach i dochodach publicznych ogółem, a także coraz łatwiejszy dostęp samorządów do rynku kapitałowego, pomimo wielu pozytywnych następstw, spowodowały wzrost ryzyka nadmiernego poluzowania samorządowej polityki fiskalnej. Jednocześnie istnienie w większości krajów prawnych gwarancji uniemożliwiających JST bankructwo czy też ostateczną niewypłacalność stanowi swoistą pokusę świadomego prowadzenia przez władze samorządowe nieodpowiedzialnej polityki budżetowej. Zjawisko to jest określane jako tzw. hazard moralny, a jego koszty są przenoszone na pozostałe szczeble władzy publicznej zarówno w sposób bezpośredni (poprzez dążenie przez JST do uzyskania pomocy finansowej lub też przejęcia części jej zobowiązań przez państwo), jak i pośredni (poprzez wpływ na krajowe wskaźniki fiskalne, a także wiarygodność państwa jako dłużnika). Wprowadzenie odpowiednio skonstruowanych reguł fiskalnych może przyczynić się do ograniczenia tego rodzaju „pokus”.

Kolejną przesłanką do stosowania reguł fiskalnych na szczeblu samorządowym w wielu państwach europejskich były doświadczenia płynące z kryzysów fiskalnych, których te kraje doznały. Przykładem może być sytuacja Finlandii, w której

w latach 2000-2004 doszło do znacznego wzrostu deficytu i długu sektora samorządowego w relacji do PKB<sup>1</sup>. W reakcji na zjawiska kryzysowe w finansach samorządowych władze zdecydowały w roku 2001 o zaostrzeniu dotychczas obowiązującej reguły fiskalnej i wprowadzeniu nakazu zrównoważenia budżetu w perspektywie czterech kolejnych lat w przypadku każdej JST, która odnotowała deficyt budżetowy [*Fiscal...* 2010]. Podobnie postąpiono w Szwecji i we Włoszech w roku 2001, gdzie również w odpowiedzi na wyraźne pogorszenie sytuacji budżetów JST wprowadzono wymóg równowagi budżetowej. Warto zauważyć, iż także w warunkach obecnego zagrożenia kryzysem zadłużeniowym w wielu państwach europejskich zdecydowano się na zaostrzenie obowiązujących już reguł lub też implementację nowych [Sutherland, Price, Joumard 2005].

W przypadku państw UE niezwykle ważną przesłankę do stosowania samorządowych reguł fiskalnych stanowi konieczność przestrzegania kryteriów spójności (lub konwergencji dla państw spoza UGW) wprowadzonych Traktatem z Maastricht oraz Paktem Stabilności i Wzrostu. Ograniczenie ogólnego poziomu długu publicznego do 60% PKB oraz deficytu budżetowego do 3% PKB spowodowało, że zasadne stało się rozłożenie ewentualnych skutków koniecznych konsolidacji fiskalnych pomiędzy wszystkie szczeble władzy publicznej. W niektórych krajach prowadzono nawet dyskusje nad podziałem limitu zadłużenia między sektor rządowy i samorządowy (ewentualnie stanowy) [Swianiewicz 2011, s. 171]. W praktyce tego rodzaju porozumienia są rzadko stosowane głównie z uwagi na fakt, że poziom zadłużenia sektora rządowego jest nieproporcjonalnie większy od długu samorządowego.

Kolejną przyczyną, dla której wprowadza się reguły fiskalne na szczeblu JST, jest także – obok potrzeby zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych – chęć łagodzenia negatywnych skutków cykliczności mechanizmu rynkowego w celu osiągnięcia stabilnego rozwoju ekonomicznego regionu czy wspólnoty lokalnej. Wdrożenie reguł fiskalnych w warunkach osłabienia koniunktury może już w krótkim okresie – zanim jeszcze ujawnią się ich konkretne efekty budżetowe – przynieść szereg pozytywnych następstw związanych z przywróceniem zaufania inwestorów do polityki gospodarczej władz samorządowych i ograniczeniem ryzyka oraz niepewności. Należy jednak pamiętać o tym, że faktyczne oddziaływanie antycykliczne reguł fiskalnych wprowadzanych w JST jest dość ograniczone ze względu na znikome możliwości oparcia ich konstrukcji na wskaźnikach budżetowych skorygowanych cyklicznie (np. strukturalnym saldzie budżetowym<sup>2</sup>, którego

---

<sup>1</sup> W roku 2000 sektor samorządowy odnotował w tym kraju nadwyżkę budżetową na poziomie 0,3% PKB, podczas gdy w roku 2004 deficyt JST sięgnął aż 0,8% PKB, przy jednoczesnym wzroście długu sektora samorządowego do 4,8% PKB [Government... 2012].

<sup>2</sup> Deficyt strukturalny stanowi natomiast hipotetyczną miarę, która obliczana jest przy założeniu pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych gospodarki i przy stopie bezrobocia odpowiadającej sytuacji pełnego zatrudnienia. Koncepcja salda strukturalnego, dzięki wyeliminowaniu wpływu automatycznych stabilizatorów koniunktury, umożliwia określenie charakteru realizowanej polityki fiskalnej. Począwszy od roku 2002, saldo strukturalne stanowi jedno z podstawowych kryteriów oceny polityki fiskalnej w krajach członkowskich przeprowadzanej przez Komisję Europejską [Owsiak 2001].



oszacowanie w budżetach lokalnych byłoby niezwykle utrudnione). Niektóre z tych ograniczeń mogą wręcz oddziaływać procyklicznie. Jako przykład wskazać można antyrozwojowe limity deficytu, wówczas gdy ich skutkiem jest poszukiwanie oszczędności budżetowych przez władze samorządowe przede wszystkim poprzez redukcję wydatków inwestycyjnych kosztem wydatków socjalnych, co jest dla nich bezpieczniejsze z politycznego punktu widzenia. Aby uniknąć tego rodzaju zjawisk, stosuje się różne modyfikacje reguł fiskalnych, których przykładem może być np. „złota reguła budżetowa”, zgodnie z którą jedynie wydatki o charakterze bieżącym powinny znajdować pokrycie w bieżących dochodach, natomiast właściwym źródłem pokrycia wydatków o charakterze kapitałowym (inwestycyjnym) jest zaciąganie długu publicznego [Balassone, Kumar 2007].

### 3. Charakterystyka głównych typów reguł fiskalnych obowiązujących w JST w państwach UE w roku 2010 i ocena ich skuteczności

W celu prezentacji reguł fiskalnych stosowanych w jednostkach samorządowych w państwach europejskich należy zauważyć, iż stanowią one grupę niejednorodną pod względem zakresu podmiotowego. Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, iż oprócz reguł mających zastosowanie tylko w sektorze samorządowym (na szczeblu lokalnym i/lub regionalnym) spotkać można także reguły odnoszące się do całego sektora finansów publicznych, a w konsekwencji także do budżetów samorządowych. W dalszej części niniejszych rozważań uwaga skupiona zostanie na tych pierwszych, ponieważ w drugim przypadku niezwykle utrudniona jest ocena rzeczywistej skuteczności tego rodzaju ograniczeń dla stabilności finansów JST.

Spośród reguł implementowanych wyłącznie na szczeblu lokalnym (i/lub regionalnym) najistotniejsze znaczenie mają reguły salda budżetowego, których w roku 2010 stosowano 16 (por. tab. 2).

**Tabela 1.** Liczba reguł fiskalnych stosowanych w państwach UE w roku 2010 według zakresu podmiotowego

Typ reguł	Zakres podmiotowy			
	sektor finansów publicznych	szczebel lokalny	szczebel regionalny	szczebel regionalny i lokalny
Dochodowa	2			
Długu publicznego	3	9	3	
Salda budżetowego	6	11	3	2
Wydatkowa	5		1	
Razem	16	20	7	2

Źródło: *Fiscal...* 2010.

**Tabela 2.** Zakres wykorzystania poszczególnych typów reguł implementowanych wyłącznie na szczeblu lokalnym (i/lub regionalnym) przez poszczególne państwa Unii Europejskiej w roku 2010

Typ reguły	Liczba reguł stosowanych w roku 2010	Kraje
Reguły salda budżetowego	16	Belgia, Niemcy, Finlandia, Irlandia, Włochy, Litwa, Luksemburg, Słowacja, Francja, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Polska
Reguły długu publicznego	12	Estonia, Hiszpania, Węgry, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowenia, Słowacja
Reguły wydatkowe	1	Włochy
Reguły dochodowe	–	–
Razem	29	

Źródło: *Fiscal...* 2010.

Istnieje co najmniej kilka ich odmian. Jedną z nich jest wymóg zrównoważenia całkowitych dochodów JST z wydatkami w danym okresie fiskalnym, najczęściej jednego roku budżetowego. W takim ujęciu reguła ta ma zastosowanie m.in. w Belgii, Finlandii, na Litwie, w Szwecji, a także we Włoszech w odniesieniu do budżetów regionów. Inną dość często spotykaną odmianą reguły salda budżetowego obowiązującą w JST jest wspomniana już „złota reguła” (*golden rule*), zgodnie z którą jedynie wydatki o charakterze bieżącym powinny znajdować pokrycie w bieżących dochodach, natomiast właściwym źródłem pokrycia wydatków o charakterze kapitałowym (inwestycyjnym) jest zaciąganie długu publicznego [Mackiewicz 2006, s. 25]. Tego rodzaju rozwiązania stosowane jest m.in. w Niemczech w przypadku budżetów landów. Z kolei w odniesieniu do szczebla lokalnego w tym państwie przyjęto nieco zmodyfikowaną wersję tego ograniczenia budżetowego, polegającą na dopuszczeniu deficytu w budżecie kapitałowym tylko pod warunkiem jego sfinansowania nadwyżką w budżecie operacyjnym. „Złota reguła” obowiązuje także m.in. w takich państwach, jak: Francja, Luksemburg czy Rumunia. Odmiernym rodzajem reguły salda budżetowego jest wprowadzenie limitu deficytu budżetowego np. w formie tzw. kotwicy budżetowej (Irlandia i Portugalia). W przypadku budżetów JST niezwykle rzadko stosowane są natomiast – dość powszechnie występujące na szczeblu sektora rządowego – ograniczenia dotyczące salda strukturalnego. Jako przykład podać tu można regułę, którą począwszy od 2014 r., planuje się wprowadzić w regionie flandryjskim w Belgii, zakładającą utrzymywanie co najmniej równowagi strukturalnej w okresie kadencji władz regionalnych (tj. 6 lat).

Drugą pod względem popularności kategorią reguł fiskalnych stosowanych w JST w państwach UE są reguły długu publicznego. W roku 2010 na szczeblu lokalnym i regionalnym obowiązywało 12 tego typu reguł. Warto zauważyć, że re-

strykcje dotyczące długu samorządowego stosowane są obecnie przede wszystkim w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Najczęściej spotkanym ograniczeniem jest wyrażony w procentach limit długu sektora samorządowego (na szczeblu lokalnym lub regionalnym) do wysokości dochodów budżetowych w bieżącym lub poprzednim okresie fiskalnym. Przykładowo w Rumunii pułap ten wynosi 30% dochodów budżetowych, w Estonii i Polsce 60%, a w Hiszpanii sięga aż 110%, przy czym odnosi się jedynie do kategorii dochodów bieżących. Reguły długu mogą przyjmować w JST także postać nominalnych progów zadłużenia określanych corocznie przez Ministerstwo Finansów dla całego sektora samorządowego (Łotwa). Z kolei w Czechach przyjęto odmienne rozwiązanie polegające na ustalaniu odrębnych limitów długu dla poszczególnych JST po przeprowadzeniu oceny ich zdolności kredytowej przy wykorzystaniu odpowiednich wskaźników finansowych. Występują wreszcie reguły nawiązujące do zdolności obsługi zobowiązań, która najczęściej określana jest w relacji do wysokości rocznych dochodów budżetowych (w Rumunii wynosi 30%, w Polsce 15%, w Słowenii zaś jedynie 8%) lub też kalkulowana na podstawie indywidualnych wskaźników wypłacalności, wyliczanych odrębnie dla każdej JST (Węgry).

W jednostkach samorządu terytorialnego państw UE w zasadzie nie są stosowane reguły dochodowe i wydatkowe. Wyjątkiem jest ograniczenie dotyczące wydatków zastosowane na szczeblu regionów we Włoszech. Zostało ono w wprowadzone w roku 2008 w reakcji na rosnące zadłużenie sektora finansów publicznych i miało na celu powstrzymanie wzrostu wydatków publicznych na ochronę zdrowia. W związku z tym ustanawia ono maksymalny pułap wydatków na refundację leków i produktów farmaceutycznych finansowanych z budżetów regionów w nawiązaniu do wysokości całkowitych środków na opiekę zdrowotną przekazywanych do danego regionu z budżetu centralnego. Od początku obowiązywania reguły pułap ten ulegał stopniowemu zmniejszeniu, a w roku 2010 wynosił 15,7%.

Omawiając doświadczenia państw UE w dziedzinie samorządowych reguł fiskalnych, warto także odnieść się do wyników badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską w latach 1995-2010 [*Raport on public finances in EMU 2012*, s. 206-208], poświęconych ocenie ich skuteczności. Wynika z nich, że tendencja do przyjmowania określonych ograniczeń fiskalnych na szczeblu JST jest wyraźnie większa w państwach o wysokim zakresie decentralizacji wydatkowej i znacznej samodzielności dochodowej. Jednocześnie dokonując oceny kształtowania się tzw. indeksu siły oddziaływania poszczególnych typów reguł fiskalnych<sup>3</sup> w zależno-

---

<sup>3</sup> Indeks siły oddziaływania reguły fiskalnej (IFSR – *index of strength of fiscal rule*) służy do oceny potencjalnej skuteczności reguły fiskalnej. Do jego pomiaru wykorzystuje się pięć głównych kryteriów, takich jak: podstawa prawna sankcjonująca regułę, organ nadzorujący realizację reguły, organ odpowiedzialny za przestrzeganie reguły, rodzaje sankcji za brak przestrzegania reguły, przejrzystość reguły [*Public finances in EMU 2006*].

ści od stopnia decentralizacji fiskalnej, stwierdzono, iż w przypadku reguł salda budżetowego indeks ten jest wyraźnie wyższy w państwach o znacznym odsetku dochodów i wydatków samorządowych w strukturze dochodów i wydatków publicznych ogółem, a także wysokim udziale podatków lokalnych w budżetach JST. Z drugiej strony w przypadku reguł dotyczących długu samorządowego wykazano istnienie odwrotnej zależności, polegającej na tym, iż intensywność ich oddziaływania była większa w krajach o niskiej samodzielności dochodowej i znacznym udziale transferów z budżetu centralnego.

Powyższe wnioski zostały także potwierdzone przy wykorzystaniu ekonometrycznego modelu regresji<sup>4</sup>. Wykazał on, że stosowanie reguł salda budżetowego nie wpływa w istotny sposób na poprawę wyników budżetowych w krajach charakteryzujących się znacznym poziomem samodzielności finansowej JST, które nawet w przypadku braku owych reguł osiągały dużo lepsze rezultaty budżetowe w stosunku do krajów o niższej autonomii fiskalnej jednostek samorządowych. Z kolei w przypadku reguł długu publicznego stwierdzono ich wyraźny pozytywny wpływ na saldo budżetów samorządowych, zauważalny przede wszystkim w przypadku krajów, w których JST charakteryzowały się znacznym uzależnieniem od transferów z budżetu państwa.

#### 4. Podsumowanie

W podsumowaniu stwierdzić należy, iż stosowanie reguł fiskalnych w JST może przynieść pozytywne efekty z punktu widzenia stabilności fiskalnej, chociaż ich pełne ujawnienie wymaga posiadania przez samorząd terytorialny istotnej pozycji ekonomicznej w systemie finansów publicznych w danym państwie. Tylko wówczas JST mogą bowiem w autonomiczny sposób kształtować określone wskaźniki budżetowe, stanowiące przedmiot owych ograniczeń. Jednocześnie zredukowana zostaje skłonność do podejmowania nadmiernego ryzyka w polityce fiskalnej i zwiększona motywacja do oszczędnego ponoszenia wydatków oraz efektywnego poboru dochodów. Stosowanie reguł fiskalnych nie stanowi natomiast remedium na źle zaprojektowany system podziału zadań i źródeł ich finansowania pomiędzy szczeblem centralnym a samorządowym. W takiej sytuacji skuteczność reguł jest zazwyczaj ograniczona, chociaż – jak wykazały przeprowadzone badania – niektóre z nich (a zwłaszcza reguły długu publicznego) mogą w pewien sposób niwelować negatywne skutki budżetowe braku autonomii finansowej w JST.

---

<sup>4</sup> W którym jako zmienną objaśnianą przyjęto kształtowanie się salda pierwotnego budżetów JST, a do zmiennych objaśniających zaliczono m.in.: typ reguły fiskalnej, indeks siły jej oddziaływania, zakres decentralizacji dochodowej i wydatkowej, udział podatków lokalnych w dochodach ogółem, udział transferów w dochodach samorządowych ogółem, a także stopień pokrycia wydatków dochodami własnymi [*Raport on public finances in EMU 2012*, s. 206-208].

## Literatura

- Alesina A., Perotti R., *Fiscal discipline and the budget process*, „American Economic Review” 1996, Vol. 86.
- Balassone F., Kumar M.S., *Cyclicality of fiscal policy*, [w:] M.S. Kumar, T. Ter-Minassian (red.), *Promoting Fiscal Discipline*, International Monetary Fund, 2007.
- Fiscal rules database*, European Commission Directorate General Economic and Financial Affairs, 2010,  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm).
- Government finance statistics, Eurostat, 2012.
- Mackiewicz M., *Reguly polityki fiskalnej jako metoda ograniczania deficytu*, [w:] C. Józefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *Deficyt budżetowy: przyczyny i metody ograniczenia*, PWE, Warszawa 2006.
- Owsiak S., *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Poterba J.M., *Do Budget Rules Work?*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 5550, Cambridge MA 1996.
- Public finances in EMU – 2006, European Commission – DG ECFIN, „European Economy” 3/2006.
- Raport on public finances in EMU – 2012, European Commission – DG ECFIN, „European Economy” 4/2012.
- Sutherland D., Price R., Joumard I., *Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact*, OECD Economics Department Working Papers 465/2005.
- Swaniewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwo Municipium SA, Warszawa 2011.
- Symansky S., Kopits G., *Fiscal Policy Rules*, International Monetary Fund, IMF Occasional Paper 162, Washington D.C. 1998.
- Ter-Minassian T., *Fiscal Rules for Subnational Governments: Can they Promote Fiscal Discipline?*, „OECD Journal on Budgeting” 2007, Vol. 6, No. 3.

### **SUB-CENTRAL FISCAL RULES AS A WAY TO RESTORE SUB-NATIONAL FISCAL SUSTAINABILITY OF THE EUROPEAN UNION STATES**

**Summary:** The purpose of the article is to introduce the rationales for adopting sub-central fiscal rules, analysis of the experience with such rules in the EU countries and the evaluation of their influence on the sub-national fiscal sustainability. The paper is based on the results of the European Commission survey on numerical fiscal rules in EU member states in 2010.

**Keywords:** sub-central fiscal rules, fiscal sustainability.