

Sławomir Franek

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: sfranek@wneiz.pl

ZRÓŻNICOWANIE REGUŁ FISKALNYCH DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

DIFFERENCES IN FISCAL RULES ACROSS LOCAL GOVERNMENTS IN THE EU COUNTRIES

DOI: 10.15611/pn.2017.485.10

JEL Classification: H72, H74, H77

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest przeglądowi reguł fiskalnych dla szczebla samorządowego w krajach Unii Europejskiej. Dokonano w nim wskazania przesłanek teoretycznych uzasadniających stosowanie reguł fiskalnych na poziomie lokalnym. Celem artykułu jest ocena doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej w stosowaniu różnych reguł fiskalnych. W badaniach poświęconych temu zagadnieniu wykorzystano, oprócz przeglądu literatury, dane dotyczące reguł fiskalnych w poszczególnych krajach członkowskich UE za lata 1990–2015, publikowane przez Komisję Europejską

Słowa kluczowe: finanse samorządu terytorialnego, dyscyplina fiskalna, ramy instytucjonalne.

Summary: This paper is devoted to the critical analysis of fiscal rules for self-government in the European Union. It provides theoretical justification for the application of fiscal rules at local level and comparison of solutions used in local government. The aim of the paper is to assess the experiences of local government units in the EU countries in application of different fiscal rules. In research data, apart from literature review, data concerning fiscal rules for the years 1990–2015 provided by the European Commission were used.

Keywords: local government finance, fiscal discipline, institutional arrangements.

1. Wstęp

Ostatnie lata przyniosły wzrost znaczenia rozwiązań instytucjonalnych wspierających zapewnienie dyscypliny fiskalnej. Dotyczy to zarówno całego sektora finansów publicznych, jak i jego składowych. Wyrazem tych tendencji jest także stopniowe rozpowszechnianie się stosowania reguł fiskalnych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

Większość dotychczasowych badań poświęconych regułom fiskalnym skupia się na ich efektywności na poziomie całego sektora finansów publicznych, podczas gdy prace poświęcone roli reguł fiskalnych w jednostkach samorządu terytorialnego wciąż są rzadkością. Przykładowo, Ter-Minassian [2007, 2015] oraz Crivelli i Shah [2009] dokonują przeglądu dotychczasowych badań poświęconych niższemu szczeblom sektora finansów publicznych oraz wskazują na postulaty stosowania rozwiązań dla nich na podstawie wniosków płynących ze stosowania reguł odnoszących się do podsektora rządowego, czy całego sektora finansów publicznych. Spośród publikacji polskich autorów poświęconych stosowaniu reguł fiskalnych uwagę zwrócić należy na pracę Wójtowicz [2013], w której przedstawiono doświadczenia państw Unii Europejskiej w zakresie implementacji reguł fiskalnych na szczeblu samorządu terytorialnego oraz dokonano oceny ich rzeczywistego wpływu na stabilność finansów publicznych. Inne prace z ostatnich lat, przykładowo autorstwa Ciupek i Kani [2015], Maj-Waśniowskiej i Cyconia [2012], Marchewki-Bartkowiak i Wiśniewskiego [2012], skupiają się przede wszystkim na ocenie wprowadzania w polskich JST nowych reguł fiskalnych zapisanych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009].

Reguły fiskalne są ograniczeniem nałożonym na politykę budżetową władzy lokalnej. Ich stosowanie promuje dyscyplinę fiskalną przez „wiązaną rąk” decydentów w zakresie generowania nadmiernych wydatków. Jest to w szczególności narzędzie wykorzystywane przez władze centralne do wzmocnienia dyscypliny finansowej samorządów terytorialnych przez ograniczanie ich chęci do generowania deficytów i zwiększania zadłużenia. Uzasadnienie stosowania reguł fiskalnych wynika z faktu, że brak dyscypliny fiskalnej na poziomie lokalnym prowadzi do negatywnych efektów zewnętrznych dla całego sektora finansów publicznych.

Celem artykułu jest ocena doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej w stosowaniu różnych reguł fiskalnych. W badaniach poświęconych temu zagadnieniu wykorzystano, oprócz przeglądu literatury, dane dotyczące reguł fiskalnych w poszczególnych krajach członkowskich UE za lata 1990–2015, publikowane przez Komisję Europejską.

2. Skłonność do generowania deficytów jako podstawowa przesłanka stosowania samorządowych reguł fiskalnych

Zasadniczą przesłanką wprowadzania reguł fiskalnych jest skłonność do generowania deficytów (*deficit bias*) [Wyplosz 2012]. O powszechności tego zjawiska na szczeblu samorządowym w krajach Unii Europejskiej świadczą dane zawarte w tabeli 1.

Na uwagę zasługuje fakt, że jedynie w dwóch krajach Unii Europejskiej podsektor samorządowy wykazywał deficyt rzadziej niż w połowie lat okresu 2000–2015. Oczywiście skala deficytów generowanych na szczeblu samorządowym była znacząco niższa niż w przypadku podsektora rządowego, to jednak powszechność ich

występowania jest naturalnym następstwem obserwowanej współcześnie nierównowagi fiskalnej.

Tabela 1. Częstotliwość występowania deficytów w podsektorze samorządowym w okresie 2000–2015

| Kraj | Odsetek lat z deficytem | Kraj | Odsetek lat z deficytem |
|------------|-------------------------|---------------|-------------------------|
| Luksemburg | 25,0 | Litwa | 68,8 |
| Malta | 31,3 | Belgia | 75,0 |
| Grecja | 50,0 | Czechy | 75,0 |
| Niemcy | 56,3 | Portugalia | 75,0 |
| Hiszpania | 56,3 | Słowenia | 75,0 |
| Węgry | 56,3 | Estonia | 81,3 |
| Rumunia | 56,3 | Włochy | 81,3 |
| Słowacja | 56,3 | Cypr | 81,3 |
| Dania | 62,5 | Austria | 87,5 |
| Chorwacja | 62,5 | Polska | 87,5 |
| Szwecja | 62,5 | Łotwa | 93,8 |
| Bułgaria | 68,8 | Finlandia | 93,8 |
| Irlandia | 68,8 | Holandia | 100,0 |
| Francja | 68,8 | Wlk. Brytania | 100,0 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Zjawisko skłonności do generowania deficytów tłumaczone jest tendencją do przerzucania dyscypliny fiskalnej na przyszłość. Motywacją do takich działań jest chęć reelekcji skłaniająca do ekspansji fiskalnej, zwłaszcza w okresach poprzedzających wybory. Badania empiryczne prowadzone na podstawie jednostek samorządu terytorialnego we Włoszech potwierdzają, że możliwość wyboru burmistrza na kolejną kadencję jest czynnikiem wpływającym na zwiększenie deficytu [Grembi i in. 2016]. Badania te wskazują też, zgodnie z modelem Songa, Storeslettena i Zilibottiego [2012], że po złagodzeniu reguły fiskalnej w miastach z mniejszym udziałem młodych mieszkańcach dochodziło do wzrostu deficytu. Zgodnie z tym modelem młodszy mieszkańcy wywierają pozytywny wpływ na zapewnienie dyscypliny fiskalnej, gdyż zwracają uwagę na przyszłe koszty bieżącego luzowania polityki fiskalnej.

Potwierdzeniem powszechności występowania deficytów na poziomie samorządowym są dane obrazujące relacje między liczbą jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wykazujących nadwyżkę budżetową a tych, które były deficytowe. Dane te przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Deficyt i dług w JST w Polsce w latach 2008–2015

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Liczba JST z deficytem | 1293 | 2140 | 2490 | 1952 | 1267 | 1135 | 1451 | 800 |
| Liczba JST z deficytem co najmniej 10% dochodów | 226 | 771 | 1378 | 713 | 247 | 175 | 256 | 98 |
| Liczba JST z długiem większym od 60% dochodów | 2 | 7 | 17 | 31 | 30 | 37 | 68 | 79 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z wykonania budżetów JST.

Warto przy tym zauważyć, że w ostatnich latach doszło w Polsce do stopniowego ograniczania liczby jednostek samorządu terytorialnego wykazujących nierównowagę swoich budżetów, w tym zwłaszcza takich, w których ta nierównowaga wykazywała znaczący poziom w relacji do dochodów. Można to powiązać z zaostrzeniem wymogów ostrożnościowych wynikających z wprowadzenia reguły równowag budżetu bieżącego. Jednocześnie dostrzec można, że sam fakt zaostrzenia reguł fiskalnych nie spowodował zmniejszenia liczby tych JST, w których poziom zadłużenia przekraczał znaczący poziom w relacji do dochodów, umownie powiązany z obowiązującym do 2013 roku limitem zadłużenia do wysokości 60% dochodów. Już te dane wskazują, że sam fakt istnienia reguł fiskalnych nie może być uznawany za jedyne panaceum na zjawisko nierównowagi fiskalnej na szczeblu samorządowym.

3. Dylematy teoretyczne stosowania reguł fiskalnych na szczeblu samorządowym

Wprowadzanie reguł fiskalnych na poziomie samorządowym jest rezultatem przekonania o nieskuteczności dyscypliny rynkowej [Ter-Minassian 2007]. Im bowiem poziom tej dyscypliny wyższy, głównie dzięki presji wywieranej przez banki dostarczające finansowania oraz agencje ratingowe, tym mniejsza powinna być konieczność nakładania dodatkowych ograniczeń na władze lokalne ze strony państwa. Praktyka wskazuje jednak, że trudno spełnić wymagania wstępne warunkujące sprawne funkcjonowanie modelu dyscypliny rynkowej. Po pierwsze, wpływa na to zjawisko asymetrii informacji powodujące, że zakres informacji o kondycji finansowej jednostek szczebla lokalnego przekazywanej podmiotom rynkowym jest niewystarczający lub dostępny z opóźnieniem. Wyrazem tego w polskich warunkach jest istnienie długu „ukrytego” w spółkach komunalnych czy wykorzystanie pozabilansowych instrumentów dłużnych. Po drugie, model dyscypliny rynkowej mógłby funkcjonować tylko w sytuacji braku możliwości oczekiwania przez słabe

finansowo jednostki samorządu terytorialnego wsparcia w postaci pomocy ze strony budżetu państwa. Rozwiązania, zgodnie z którymi jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w przypadku realizacji programu naprawczego mogą liczyć na pożyczki z budżetu państwa, powodują, że model dyscypliny rynkowej może odgrywać niewielką rolę. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym dyscyplinę rynkową jest nieadekwatność dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy on zwłaszcza tych jednostek, które znacząco *in minus* odbiegają od określanego przez rząd albo oczekiwanego przez społeczność lokalną standardu zapewniania dóbr publicznych. W takiej sytuacji niedostosowana do potrzeb skala transferów z budżetu państwa może być źródłem presji na generowanie deficytu i wzrost zadłużenia. Występowanie tych zjawisk uznać można za uzasadnienie dla wprowadzania reguł fiskalnych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.

Szczególną uwagę warto poświęcić problematyce pionowej nierównowagi fiskalnej między poszczególnymi podsektorami sektora finansów publicznych, zwłaszcza między podsektorem rządowym a samorządowym, gdyż skala tego zjawiska może warunkować przydatność reguł fiskalnych. Nierównowaga taka występuje wówczas, gdy istnieje luka między wydatkami na zadania własne a własnymi dochodami jednostek samorządu terytorialnego. Zasadniczą tego przyczyną jest ograniczona samodzielność dochodowa władzy lokalnej, pozbawiająca ją możliwości wypełnienia obowiązków wynikających z nakładanych na nią przez władzę centralną zadań. W literaturze można znaleźć badania wskazujące, że zjawisko pionowej nierównowagi fiskalnej jest jedną z głównych przyczyn pogorszenia dyscypliny fiskalnej na poziomie lokalnym [Foremny 2014].

Na gruncie teorii może to być tłumaczone w dwojaki sposób. Z jednej strony wpływ na to ma występowanie zjawiska wspólnych zasobów (*common pool*), skłaniające władze lokalne do przerzucania kosztów realizowanych zadań na władze centralne. Może to prowadzić do pokusy nadmiernych wydatków w sytuacji poluzowania ograniczeń budżetowych. Z drugiej strony występujące w takiej sytuacji zjawisko pokusy nadużycia (*moral hazard*), wynikające z niedostatecznej samodzielności dochodowej, generuje oczekiwania na pomoc finansową ze strony państwa. Jednostki samorządu terytorialnego wykazujące duży poziom nierównowagi budżetowej mogą nie mieć determinacji w podejmowaniu działań zwiększających dyscyplinę fiskalną, gdyż koszty braku dyscypliny są przerzucane na budżet państwa. Zjawisko to jest wzmocnione w sytuacji braku możliwości ogłoszenia upadłości przez władze lokalne, co wymusza odpowiedzialność władz centralnych za niefrasobliwość władz lokalnych. Doświadczenia polskich JST, a zwłaszcza głośne przypadki gmin zachodniopomorskich (Rewal, Ostrowice), są tego przykładem. Stąd też zjawiska wspólnych zasobów i hazardu moralnego można wprost odnieść do skuteczności stosowania reguł fiskalnych na poziomie samorządowym. Istnieją przy tym badania empiryczne wskazujące, że wzrost pionowej nierównowagi fiskalnej ogranicza skuteczność lokalnych reguł fiskalnych [Kotia, Lledo 2016]. Wnioski te są zbieżne z badaniami Foremego [2014], który wskazał, że reguły fiskalne są

przydatne raczej w tych krajach UE, które nie mają ustroju federalnego, gdyż w nich poziom pionowej nierównowagi fiskalnej jest niższy.

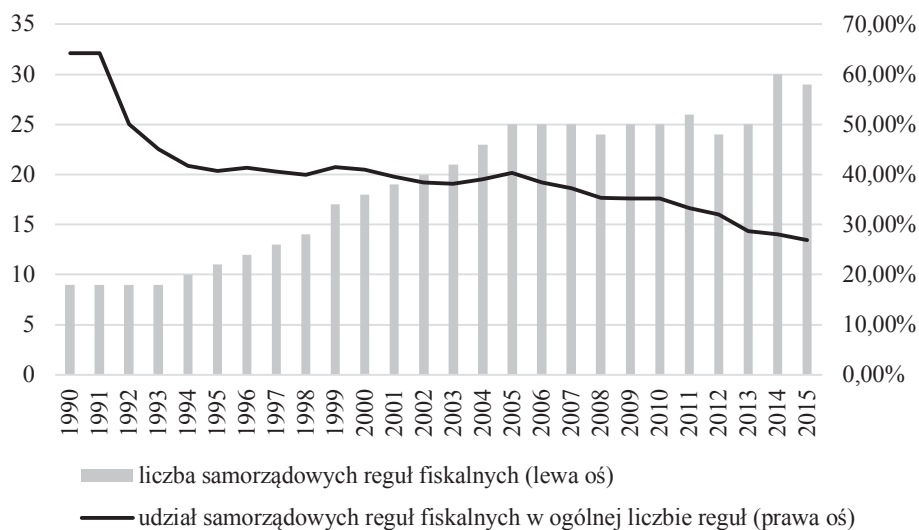
Interesujących wniosków na temat skuteczności reguł fiskalnych dostarczają badania poświęcone włoskim samorządom miejskim. Wynika z nich, że redukcja deficytu jako rezultat działania reguł fiskalnych na poziomie samorządowym dokonywana jest głównie przez ograniczenie wydatków majątkowych [Bonfatti, Forni 2017]. Doświadczenia włoskie wskazują przy tym, że czynnikiem osłabiającym skuteczność reguł fiskalnych jest ich niska stabilność. Monacelli i inni [2016] podkreślają, że częste zmiany wprowadzonego we Włoszech w 1999 roku Krajowego Paktu Stabilności, określającego zasady funkcjonowania reguł fiskalnych dla szczebla samorządowego, są poważnym ograniczeniem dla zapewnienia długoterminowej stabilności fiskalnej.

Dodatkowo wskazać można kilka postulatów w zakresie konstrukcji reguł fiskalnych dla jednostek samorządu terytorialnego. Po pierwsze, dobre reguły fiskalne powinny mieć charakter kompleksowy, gdyż utrudnia to stosowanie zabiegów pozwalających na „obejście” reguły przez wykorzystanie rozwiązań „kreatywnej” księgowości. Im parametr, w oparciu o który reguła jest skonstruowana, jest mniej kompleksowy (np. saldo budżetu bieżącego, a nie saldo całkowite), tym mniejsza może okazać się skuteczność reguły. Po drugie, należy zwrócić uwagę na komplementarność reguł. W przypadku gdy zamiarem władzy jest trwale zwiększenie dyscypliny fiskalnej, wskazane jest uzupełnianie reguł opartych na strumieniach (reguły wydatkowe, reguły deficytu) o reguły o charakterze zasobowym (reguły dotyczące długu). Po trzecie, reguły powinny być odporne na nieefektywne cięcia wydatków, zwłaszcza odnoszące się do wydatków o charakterze inwestycyjnym. Stąd też wskazane jest uwzględnienie w regule jakości dostosowania fiskalnego osiąganego dzięki regule. W polskich warunkach oznacza to chociażby wyłączenie z wymogów reguły fiskalnej tej części spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, która służy finansowaniu projektów ze środków europejskich.

4. Samorządowe reguły fiskalne a kryteria ich oceny

W 1990 roku jedynie w dziewięciu krajach obecnej Unii Europejskiej stosowano reguły fiskalne dla szczebla samorządowego (Belgia, Cypr, Niemcy, Francja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Rumunia, Słowenia), podczas gdy na koniec 2015 roku takich krajów było dwadzieścia. Warto jednocześnie podkreślić, że o ile na początku lat dziewięćdziesiątych to właśnie reguły fiskalne dla władz lokalnych przeważały nad regułami obowiązującymi dla pozostałych szczebli sektora finansów publicznych, to kolejne lata przyniosły niższą dynamikę wzrostu liczby reguł samorządowych w porównaniu z dynamiką wzrostu liczby reguł dla pozostałych sektorów. Na koniec 2015 roku na ogólną liczbę 120 obowiązujących w krajach Unii Europejskiej reguł fiskalnych 29 odnosiło się bezpośrednio do jednostek samorządu terytorialne-

go. Dynamikę reguł samorządowych na tle ogólnej liczby reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej ukazano na rys. 1.



Rys. 1. Liczba samorządowych reguł fiskalnych w krajach UE w latach 1990–2015

Źródła: opracowanie własne na podstawie *Fiscal rules database*, Komisja Europejska.

Zauważyć należy, na podstawie danych zawartych w tabeli 3, że dominującą pozycję wśród reguł stosowanych dla jednostek samorządu terytorialnego mają reguły odnoszące się do salda budżetowego. Wskazać przy tym trzeba, że nie są one jednorodne. W niektórych krajach reguła ma zastosowanie do salda całkowitego (Finlandia, Belgia, Szwecja), w innych obejmuje tylko saldo bieżące, przyjmując formę „złotej reguły budżetowej” (np. Litwa, Rumunia, Polska, Słowacja). We Francji reguła budżetowa odnosząca się do salda bieżącego zakłada możliwość deficytu nieprzekraczającego 5% dochodów bieżących, a w przypadku małych gmin 10%. We Włoszech jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do kontrolowania wzrostu swojej luki definiowanej jako różnica między wydatkami ogółem pomniejszonymi o koszty obsługi długu a dochodami ogółem pomniejszonymi o transfery z budżetu państwa. Uzasadnieniem dla wyłączenia kosztów obsługi długu i transferów ze stosowanej reguły jest fakt, że na ich wielkość władze samorządowe nie mają istotnego wpływu. Wydatki na obsługę długu są w znaczącej części wynikiem wcześniej zaciągniętego zadłużenia, a poziom dochodów transferowych jest wynikiem relacji z budżetem państwa. W przypadku jednostek niespełniających reguły stosowane są sankcje w postaci pięcioprocentowego obniżenia rocznych transferów z budżetu państwa, zakazu zatrudniania nowych pracowników oraz zmniejszenia o 30% premii. Zachętą dla tych samorządów, które wypełniają wymogi reguły, jest preferencyjne oprocentowanie pożyczek z budżetu państwa.

Tabela 3. Liczebność poszczególnych rodzajów reguł fiskalnych dla JST w krajach UE

| Wyszczególnienie | 1990 | 2008 | 2015 | Kraje |
|--------------------------|------|------|------|---|
| Reguła salda budżetowego | 7 | 13 | 17 | Belgia, Bułgaria, Cypr, Niemcy, Finlandia, Francja, Irlandia, Włochy, Litwa, Luksemburg, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Słowacja |
| Reguła długu | 2 | 11 | 10 | Bułgaria, Czechy, Estonia, Hiszpania, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja |
| Reguła wydatkowa | 0 | 0 | 2 | Bułgaria, Francja |

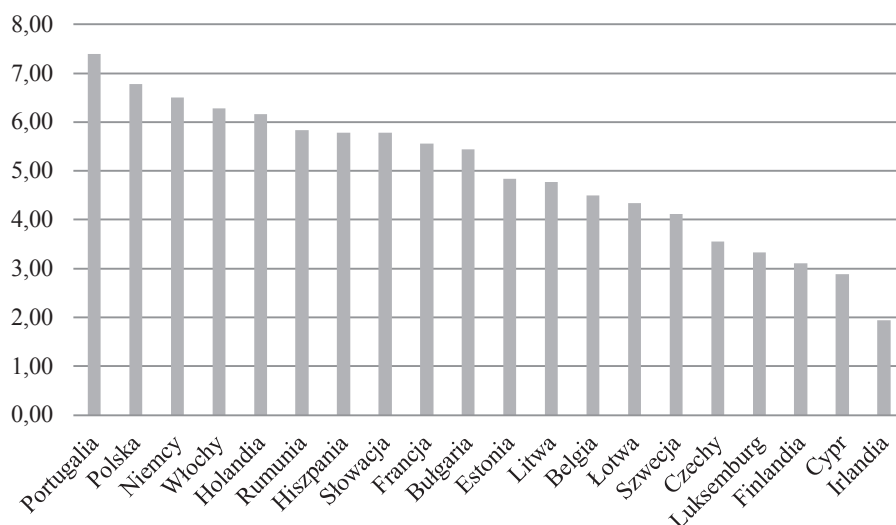
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fiscal rules database*, Komisja Europejska.

Wśród reguł odnoszących się do długu samorządowego stosowane są warianty, w których nakłada się ograniczenie poziomu długu w relacji do dochodów ogółem (Estonia) lub dochodów bieżących (Hiszpania, Słowacja). Występują też kwotowe limity zadłużenia ustalane dla jednostek samorządu terytorialnego (Łotwa) oraz limity płatności związanych z obsługą zadłużenia (Polska, Bułgaria).

Reguły wydatkowe w Bułgarii i Francji zakładają określenie maksymalnej stopy wzrostu wydatków samorządowych.

Zróźnicowanie cech reguł fiskalnych szczebla samorządowego jest przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej. W bazie danych o numerycznych regułach fiskalnych publikowanej przez Komisję możliwe jest wyodrębnienie reguł stosowanych na poziomie samorządowym. Baza ta zawiera informację o wartości indeksu siły każdej ze stosowanych reguł fiskalnych (*Fiscal Rule Strength Index – FRSI*).

Kryteriami uwzględnianymi przy określaniu wartości FRSI dla poszczególnych reguł są: 1) podstawa prawna; 2) poziom związania regułą; 3) skala niezależności instytucji monitorującej wypełnianie reguły; 4) istnienie mechanizmu korygującego w przypadku odchyżeń w wypełnianiu reguły; 5) odporność reguły na wstrząsy lub wydarzenia pozostające poza kontrolą władzy. Oznacza to, że wysoką wartością indeksu charakteryzują się te reguły określone przepisami konstytucji lub aktów rangi ustawowej, w których brak jest uznaniowej możliwości zmiany docelowej wartości ograniczenia wynikającego reguły. Ważne jest także, aby monitorowanie przestrzegania reguły było dokonywane przez niezależną instytucję w sposób umożliwiający niezwłoczną reakcję w przypadku niewypełniania reguły. Pożądane jest przy tym, aby reakcja ta, w postaci zastosowania mechanizmu korygującego, następowała w sposób automatyczny i była z góry określona. Czynnikiem wzmacniającym regułę jest ponadto jej elastyczność, istotna zwłaszcza w sytuacji, gdy zakłócenia fiskalne mają charakter nadzwyczajny lub uzależniony od przebiegu cyklu koniunkturalnego. Na rys. 2 przedstawiono wartości FRSI dla reguł samorządowych stosowanych w poszczególnych krajach UE w roku 2015. W przypadku tych krajów, w których istnieje jednocześnie kilka reguł, przyjęto wartość dla reguły, która wykazuje się największą „siłą”.



Rys. 2. Indeks siły reguł fiskalnych dla JST w krajach Unii Europejskiej w 2015 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fiscal rules database*, Komisja Europejska.

Najwyższą ocenę uzyskała obowiązująca od 2014 roku reguła dotycząca długu w samorządach portugalskich, w myśl której poziom zadłużenia na koniec roku nie może przekraczać 150% średniego z trzech ostatnich lat poziomu dochodów bieżących. Dodatkowo poziom zadłużenia może w danym roku wzrastać o nie więcej niż 20% kwoty pozostałej do osiągnięcia limitu 150%. Jej zasadniczymi zaletami są: obejmowanie zarówno pozycji dłużnych bilansowych, jak i pozabilansowych; uwzględnienie długu wszystkich jednostek zależnych, w tym spółek komunalnych; automatyczny i jednoznacznie określony mechanizm korygujący uruchamiany w momencie przekroczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Z drugiej strony, najniższą wartość FRSI przyjmuje reguła odnosząca się do salda budżetowego w Irlandii. Jej mechanizm opiera się na ustaleniu przez rząd maksymalnego poziomu deficytu, który może być generowany przez podsektor samorządowy (w ostatnich latach roczny limit wynosił 200 mln euro). W przypadku przekroczenia tego limitu możliwe jest wprowadzenie ograniczeń w zaciąganiu nowego długu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że Portugalia jest jedynym spośród badanych krajów, w którym „siła” reguły lokalnej kształtuje się na poziomie wyższym od „siły” reguły dla podsektora rządowego. We wszystkich pozostałych krajach reguły stosowane dla szczebla centralnego wykazują się lepszą jakością od reguł stosowanych na szczeblu samorządowym. Jednocześnie zwraca uwagę, że spośród pięciu krajów wykazujących najwyższe wartości FRSI, jedynie reguła niemiecka ma dłu-

gą historię. W pozostałych krajach (Portugalia, Włochy, Polska, Holandia) nowe regulacje pojawiły się po 2013 roku. Na szczególną uwagę zasługuje też fakt, że spośród obowiązujących obecnie 29 reguł odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego aż 13 zostało wprowadzonych po 2013 roku. Świadczy to o dużej dynamice dokonanej w ostatnich latach w zakresie konstytuowania reguł fiskalnych dla jednostek samorządu terytorialnego.

5. Zakończenie

Popularność stosowania reguł fiskalnych dla szczebla samorządowego w krajach Unii Europejskiej wskazuje na potrzebę wykorzystania rozwiązań instytucjonalnych wspierających dyscyplinę fiskalną. Zwraca jednak uwagę fakt, że skuteczność reguł fiskalnych warunkowana jest takimi czynnikami, jak skala pionowej nierównowagi fiskalnej, sposób konstrukcji reguły oraz jej umocowanie prawne.

Mimo dużej powszechności reguł fiskalnych widoczne są znaczące różnice w ich stosowaniu w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Znajdują one odzwierciedlenie w zróżnicowaniu wartości indeksu siły fiskalnej dla reguł obowiązujących w różnych państwach członkowskich.

Literatura

- Bonfatii A., Forni L., 2017, *Fiscal Rules to Tame the Political Budget Cycle: Evidence from Italian Municipalities*, IMF Working Paper, no. 17/6.
- Ciupek B., Kania P., 2015, *Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404, Wydawnictwo UE, Wrocław, s. 37–52.
- Crivelli E., Shah A., 2009, *Fiscal Rules at the Local Level*, World Bank Institute, Washington.
- Foremny D., 2014, *Subnational deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy*, European Journal of Political Economy, vol. 34, s. 86–110.
- Grembi V., Nannicini T., Troiano U., 2016, *Do fiscal rules matter?*, American Economic Journal: Applied Economics, vol. 8(3), s. 1–30.
- Kotia A., Lledo V.D., 2016, *Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline? New Empirical Evidence from Europe*, IMF Working Paper, no. 16/84.
- Maj-Waśniowska K., Cycłoń M., 2012, *Reguły fiskalne dotyczące jednostek samorządu terytorialnego jako element konsolidacji fiskalnej w Polsce*, Zeszyty Naukowe, nr 13, PTE, Kraków.
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., 2012, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, Analizy BAS, nr 21.
- Monacelli D., Paziienza M.G., Rapallini C., 2016, *Municipality budget rules and debt: is the Italian regulation effective?*, Public Budgeting & Finance, vol. 36, issue 3, s. 114–140.
- Song Z., Storesletten K., Zilibotti F., 2012, *Rotten parents and disciplined children: a dynamic politico-economic theory of public expenditure and debt*, Econometrica, vol. 80(6), s. 2785–2803.
- Ter-Minassian T., 2007, *Fiscal rules for subnational governments: can they promote fiscal discipline?*, OECD Journal on Budgeting, vol. 6, no. 3, s. 1–11.

- Ter-Minassian T., 2015, *Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization*, [w:] *Handbook of Multi-level Finance*, eds. E. Ahmad, G. Brosio, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Wójtowicz K., 2013, *Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 280, *Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym*, red. R. Brol, B. Bal-Domańska, Wydawnictwo UE, Wrocław, s. 13–20.
- Wyplosz Ch., 2012, *Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences*, NBER Working Paper, no. 17884.