

# Koncepcja federalizmu fiskalnego w UGW, a nowe programy rozwojowe UE

## The fiscal federalism concept in the EMU and the new EU development programs

Rafał Widerski

SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE, R\_WIDERSKI@O2.PL

ORCID: 0000-0002-7307-3804

### Abstrakt

Artykuł omawia dwie główne asymetrie w Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW), które powstały na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, tj. od momentu wprowadzenia wspólnej waluty „euro”. Od początku utworzenia UGW wymieniana jest asymetria we wspólnym obszarze unii gospodarczej (mniej scentralizowana polityka fiskalna) w porównaniu z unią walutową (z zarządzaniem ponadnarodowym). Ponadto na tle kryzysu zadłużenia państw członkowskich w 2010 roku ujawniła się druga asymetria: między „rdzeniami” państwami członkowskimi strefy euro a państwami z jej „peryferii”. Każda z tych dwóch asymetrii stworzyła szereg wyzwań – politycznych i instytucjonalnych – w obszarze polityki fiskalnej. W trakcie kryzysu wywołanego pandemią koronawirusa z 2020 roku, po raz kolejny budzą się główne idee polityczne podważające stabilność i trwałość funkcjonowania UGW. W związku z tym badanie zostało oparte na analizie literatury.

**Key words:** integracja europejska, UGW, polityka fiskalna, stabilizacja, szoki asymetryczne

**JEL Classification:** H30, H61, E62, F15, F53.

### Abstract

The article contributes to and discusses the two main asymmetries of the European Economic and Monetary Union (EMU) over the past two decades, i.e. since the launch of the “Euro” Single Currency. Since the beginning, EMU has been dimensioned by asymmetric degrees of integration in the common area of economic union (less centralized fiscal policy) versus monetary union (with supranational governance). In the background of the sovereign Debt Crisis in 2010, the second asymmetry was revealed: roughly speaking, the one between the ‘core’ member states of the Euro Area and those in its ‘periphery’. Each of the two asymmetries has created a range of challenges, political and institutional, in the fiscal policy area. In the Coronavirus Crisis from 2020, one more time, the main political ideas have been waking up — that undermine the stability and sustainability of the functioning of the EMU. Due to this fact, the research is based on the literature analysis.

**Key words:** European integration, EMU, fiscal policy, stabilization, asymmetric shocks.

**JEL Classification:** H30, H61, E62, F15, F53.

## Wstęp

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie badawcze: jakie znaczenie dla stabilności funkcjonowania strefy euro ma polityka fiskalna? Sformułowany cel badawczy pozwala na określenie następującej hipotezy badawczej: Unia Gospodarczo-Walutowa (UGW)<sup>1</sup> posiada wiele cech wspólnych związanych z federalizmem fiskalnym<sup>2</sup>. Dążąc do uzyskania odpowiedzi na zadane pytanie, wraz z weryfikacją postawionej hipotezy, dokonano wyboru metodologii badawczej opartej na analizie literatury.

Unia Gospodarczo-Walutowa, z jej rdzeniem w postaci strefy euro, jest największym i najsilniejszym gospodarczo obszarem wspólnej waluty na świecie i jako taka niejako „pokazuje” jak w praktyce działa koncepcja optymalnych obszarów walutowych (*Theory of Optimum Currency Areas*; OCA)<sup>3</sup>. Mimo ogólnie sprawnego funkcjonowania strefy euro, towarzyszy jej szereg poważnych problemów makroekonomicznych, wśród nich przede wszystkim ogromny poziom zadłużenia oraz fakt, że wiele kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu<sup>4</sup> – fundamentalnych dla jej powołania i przyjmowania w jej poczet nowych krajów członkowskich – po prostu nie jest przez jej uczestników spełnianych (tabela nr 2). Te słabości, stanowiące wręcz zagrożenie nie tylko dla gospodarek poszczególnych państw wchodzących w skład strefy, ale w ogóle dla jej stabilności (a może dalszego istnienia) dyskutowane są praktycznie od początku powołania do życia unii pod koniec 1991 roku (tzw. Traktat z Maastricht). Chodzi przede wszystkim o destrukcyjny wpływ tzw. szoków asymetrycznych, a więc mających zróżnicowane skutki w odniesieniu do poszczególnych krajów unii (konieczność ratowania bankrutującej Grecji), co przy niemożności prowadzenia suwerennej polityki monetarnej łagodzącej owe skutki, przekłada się na kondycję makroekonomiczną całego ugrupowania. Co jednak najważniejsze – jak przewidywało wielu jej krytyków – „prawdziwe problemy” zaczną się w sytuacji szerszego załamania gospodarczego na świecie. I faktycznie, kryzys ostatnich kilkunastu lat, tj. tzw. „kryzys subprime”, który rozpoczął się od krachu na rynkach finansowych USA w 2007 roku i w ciągu kilku lat rozprzestrzenił na większość krajów wysokorozwiniętych oraz obecny, wynikający z pandemii Covid-19 i narzuconych na gospodarkę UE tzw. „lockdownów”, spowodowały głębokie fundamentalne problemy całej strefy euro. O tych problemach mówi się natomiast, że są niejako naturalną konsekwencją wadliwej konstrukcji europejskiej unii walutowej, która w istocie tylko częściowo spełnia w praktyce modelowe warunki OCA, w związku z czym „nie może dobrze działać”. A tym najczęściej podnoszonym z niespełnionych warunków jest fakt, że o ile działa jednolita i ponadnarodowa polityka pieniężna z nadrzędną rolą Europejskiego Banku Centralnego, o tyle nie zdecydowano się na wspólną politykę fiskalną, która ponoć automatycznie rozwiązałaby wszelkie problemy całego ugrupowania. Polityka pieniężna, choć symetryczna dla wszystkich członków unii monetarnej, daje bowiem jednak niejednolite efekty, co wynika m.in. właśnie z faktu funkcjonowania zdecentralizowanej polityki fiskalnej, która przyczynia się do powstawania wielu asymetrii gospodarczych w krajach strefy euro<sup>5</sup>. Ów federalizm fiskalny szeroko dys-

<sup>1</sup> Unia Gospodarczo-Walutowa (UGW) ustanowiona została w grudniu 1991 roku traktatem z Maastricht. Jej głównym przedsięwzięciem jest utworzenie wspólnej waluty europejskiej oraz przeniesienie polityki pieniężnej na szczebel wspólnotowy. Obecnie wspólną walutę euro stosuje 19 państw UGW (tzw. strefa euro), a także cztery europejskie kraje będące członkami UE (Andora, Monako, Watykan i San Marino). Natomiast bez porozumienia z UE wspólną walutę stosują obecnie Kosowo i Czarnogóra.

<sup>2</sup> Według J.E. Stiglitz, (2004): „federalizm fiskalny to polityka fiskalna w systemie federacyjnym, albo szerzej podział zadań ekonomicznych na rząd federalny a władze stanowe i lokalne”.

<sup>3</sup> Teoretyczną podstawę integracji walutowej stanowi teoria optymalnych obszarów walutowych (OCA). W literaturze nie ma jednego modelu optymalnego obszaru walutowego, jednakże istnieje kilka uzupełniających się teorii, m.in. sformułowanych przez R.A. Mundella (1961), R.J. McKinnon (1963) czy P.B. Kenena (1969). W oparciu o wybrane modele autorzy wskazali cele, warunki i mechanizmy funkcjonowania optymalnych obszarów walutowych, gdzie jednolita lub silnie skoordynowana polityka fiskalna była rozpatrywana jako jeden z kluczowych elementów prawidłowego funkcjonowania wspólnego obszaru walutowego. Ponadto, za kluczowe zostały uznane: elastyczność rynków pracy i mobilność siły roboczej, równowaga bilansu płatniczego, wysoki wskaźnik zatrudnienia i stabilność cen.

<sup>4</sup> Gwarantem stabilności finansów publicznych krajów strefy euro były kryteria konwergencji określone w traktacie z Maastricht oraz zapisy Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW), które w przejrzysty sposób koordynowały politykę budżetową państw członkowskich.

<sup>5</sup> Szerzej zagadnienia dysfunkcji w ramach strefy euro i UGW zostaną zaprezentowane i scharakteryzowane w późniejszych publikacjach.

kutowany w literaturze naukowej<sup>6</sup>, a także oczywiście na szczęblu decydentów ugrupowania i w debacie publicznej, spotyka się jednak z bardzo ostrym sprzeciwem tych krajów, które byłyby w pierwszym rzędzie „donatorami” (jako że to od nich pochodziłyby transfery fiskalne dla gospodarek zadłużonego „Południa” strefy euro), a nie beneficjentami takiego rozwiązania. „Donatorzy” to najbogatsze i najbardziej stabilne gospodarczo kraje członkowskie UGW, a wśród nich tzw. „najwięksi skąpcy”, tj. Holandia, Austria, Dania, Szwecja i Finlandia, które takim mianem określane są w mediach, a nawet oficjalnie przez adwersarzy z krajów południowej Europy, jak Hiszpania, Portugalia, Włochy czy Grecja. Zresztą już teraz Unia Gospodarczo-Walutowa dzieli wiele wspólnych cech z federalnym systemem fiskalnym w postaci wieloszczęblowego podziału władzy, obecności transferów fiskalnych i subsydiów jako narzędzi zarządzania efektami zewnętrznymi (tzn. narzędzi stabilizacyjnych podczas kryzysów, gdy zapobiegają narastaniu asymetrii gospodarczych).

Wobec skutków polityki makroekonomicznej związanej z epidemią wirusa Covid-19 (ograniczenie i zakazy prowadzenia działalności gospodarczej w wielu krajach) i wynikającego stąd kolejnego „wybuchu” problemów, zwłaszcza pogłębienia się i tak ogromnego zadłużenia publicznego, po raz kolejny podnoszone są głosy na temat konieczności wprowadzenia wspólnej polityki fiskalnej.

W niniejszym artykule autor przedstawia zarys koncepcji federalizmu fiskalnego w obszarze strefy euro na tle prezentacji najważniejszych skutków dwóch kryzysów ogólnogospodarczych, które dotknęły UE w ostatnich latach (jeszcze w 2019 roku mówiło się, że negatywne konsekwencje kryzysu 2008-2010 nie zostały do końca pokonane, patrz: World Economic Outlook December; IMF 2019, 15). Przypomina też najważniejsze założenia teoretyczne strefy wspólnej waluty w kontekście obecnego funkcjonowania strefy euro i jej makroekonomicznych efektów. Autor wychodzi przy tym z założenia, że stabilizacyjna polityka fiskalna może i powinna odgrywać istotną rolę w polityce makroekonomicznej państw członkowskich (tzw. *economic governance*) w okresie wystąpienia kryzysu gospodarczego<sup>7</sup>. Ze względu na pożądaną objętość artykułu, tytułowa problematyka zostanie zarysowana z ukazaniem najważniejszych kontrowersji wokół jednolitej ponadnarodowej polityki fiskalnej, zwłaszcza w kontekście nowego planu na rzecz odbudowy Europy występującego pod nazwą Next Generation EU (NGEU)<sup>8</sup>, natomiast bardziej szczegółowe rozważania autor pozostawia na kolejne planowane publikacje.

## Koncepcja stabilizacyjnej polityki a federalizm fiskalny w UGW

W ostatnich dwóch dekadach „[...] XXI wieku ważnym czynnikiem wpływającym na trwałość integracji walutowej okazał się sposób prowadzenia stabilizacyjnej polityki fiskalnej *fiscal policy*<sup>9</sup>, który zdaje się mieć

<sup>6</sup> Por. dyskusja na temat federalizmu fiskalnego w literaturze była prowadzona m.in: Oates W. E. 1972. Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York, 18 Arrow, K. 1970. The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-Market Allocation. w: Joint Economic Committee, The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. I. Washington, D.C.: U.S. GPO Oates W.E. 1999. An Essay on fiscal federalism, Journal of Economic Literature. Vol. 37, No. 3., 1120-1149; Inman, R.P., Rubinfeld, D.L. 1997. Rethinking federalism. Journal of Economic Perspectives, vol 11, No 4., 43-64; Spahn P. B., Fiscal Federalism: a Survey on the Literature. 145-154 New Jork, St. Martin's Press; Ferreiro J., Fontana G., Serrano F. 2008. Fiscal Policy in the European Union. Palgrave Macmillan, 8; Mueller D.C. Why federalism? w: Molander P. 2004, Fiscal Fderalism in Unitary States. Kluwer Academic Publishers, 132; Druga generacja federalizmu fiskalnego: Oates W. E. 2005. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. Springer Science + Business Media, Inc, Netherlands; podział zaproponowany przez przez Oates'a został stosowany również przez innych autorów jak np. Weingast, B., R. 2009. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. Journal of Urban Economics, nr 65, 279-293.

<sup>7</sup> U podstaw teoretycznych stabilizacyjnej polityki fiskalnej leży określenie roli państwa w gospodarce oraz działanie mechanizmów wolnorynkowych. Jest to jednocześnie jedno z największych wyzwań teoretycznych nauki ekonomii. Z jednej strony, szkoła klasyczna reprezentuje pogląd samoczynnego, naturalnego powrotu gospodarki do równowagi. Z drugiej strony, przy przekonaniu o zawodności rynków, polityka fiskalna i jej instrumenty stają się jedyną alternatywą stabilizującą gospodarkę.

<sup>8</sup> 21 lipca 2020 r., po czterech dniach negocjacji, Rada Europejska zgodziła się na utworzenie funduszu naprawczego UE w wysokości 750 mld euro (w cenach stałych z 2018 r.) pod nazwą Next Generation EU (NGEU) w celu wsparcia państw członkowskich dotkniętych pandemią COVID-19. Fundusz NGEU obejmuje lata 2021–2023 i będzie powiązany ze zwykłym budżetem UE na lata 2021–2027. Kompleksowe pakiety NGEU i WRF osiągną wielkość 1824,3 mld euro.

<sup>9</sup> Aspekt fiskalny (*fiscal policy*) prezentowany jest w ujęciu polityki budżetowej, na którą składają się dochody i wydatki wszystkich szczebli władz publicznych wraz z systemem ubezpieczeń społecznych (Hansen 1958, 186); (Oręziak 2008, 3).

kluczowe znaczenie będące podstawą zachowania celu równowagi makroekonomicznej" (Widerski 2016, 235) poszczególnych państw strefy euro. Według badaczy, problem jaki się z tym wiąże to kwestia odpowiedniego doboru narzędzi stabilizacji gospodarczej, które uwzględniałyby specyficzne potrzeby poszczególnych krajów (czy całych regionów, jak np. Europa Południowa) w momencie wystąpienia kryzysu gospodarczego w formie np. szoku asymetrycznego, jednym ze sposobów na jego ograniczenie są tzw. automatyczne stabilizatory koniunktury, które powodują mniejsze fluktuacje cyklu koniunkturalnego, sprawiając, że gospodarka staje się mniej podatna na szoki (Aizenman, Jinjarak 2011), (Krugman 2012), (Feldstein 2009), (Domańska 2015, 93-116), (Domańska, Kostrzewa 2015, 420-430).

## Teoria Optymalnych Obszarów Walutowych – podstawy teoretyczne, a asymetrie

Według OCA ważnym elementem wynikających z uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym jest, wspomniana już, kwestia odporności gospodarki danego kraju na szoki generujące wahania zakłócające rozwój gospodarczy. Wewnętrzna odporność krajów członkowskich na wstrząsy, de facto, umożliwia bowiem efektywne funkcjonowanie gospodarki i unikanie długotrwałych głębokich kryzysów. Kryzys gospodarczy wywołany szokiem asymetrycznym w jednym kraju, pozostaje bez znacznego wpływu na sytuację gospodarczą w innych krajach. Jeśli wstrząsy mają charakter symetryczny (tzn. ich skutek jest podobny dla wszystkich krajów obszaru), wspólna polityka pieniężna jest w stanie wówczas bardziej neutralizować szoki gospodarcze. A. Domańska uważa, że odporność na szoki asymetryczne uwarunkowana jest zbieżnością procesów ekonomicznych, a więc synchronizacją koniunktury w krajach należących do obszaru walutowego (Domańska 2008, 177-189). Ważna wówczas staje się koncepcja mówiąca, że synchronizacja cykli koniunkturalnych sprzyja przystąpieniu i funkcjonowaniu krajów w ramach wspólnego obszaru walutowego. Zostało to również udowodnione empirycznie w badaniach Rogoffa oraz Claridii i innych, opierających się na neokeynesowskich modelach polityki monetarnej (por. Rogoff 1985, 1169-89; Clarida i in. 1998, 1033-1067)<sup>10</sup>. Problematykę szoków asymetrycznych oraz synchronizacji cykli koniunkturalnych można rozpatrywać na wielu płaszczyznach i w odniesieniu do co najmniej kilku obszarów, które jednocześnie określają mechanizmy i „warianty” międzynarodowej transmisji impulsów ekonomicznych<sup>11</sup>. W niniejszym opracowaniu, z uwagi na ograniczoną w objętość, przedstawione zostaną poglądy odnoszące się do roli polityki fiskalnej w stabilizowaniu szoków gospodarczych.

Głównym przedmiotem badań R. Mundella były pozytywne i negatywne aspekty płynnych oraz sztywnych kursów walutowych. Mundell wskazał na wysoką mobilność czynników produkcji jako podstawowe kryterium tworzenia unii walutowej. Chodziło przede wszystkim o elastyczność rynków pracy i mobilność siły roboczej, które z jednej stanowią naturalny stabilizator koniunktury. Z drugiej zaś strony, ich brak może przyczynić się do narastania szoków asymetrycznych, na które stabilizująco działa polityka fiskalna. Przedstawił również korzyści jakie kraje uczestniczące mogą odnieść w obszarze wspólnej waluty w postaci m.in. wzrostu innowacyjności (Mundell 1961, 657). Według Petera B. Kenena powodzenie jednej strefy walutowej jest determinowane różnorodnością struktury produkcji i eksportu (Kenen, 1969, 43-60). Zarówno Kenen jak i Ronald I. McKinnon zwracali uwagę na ważny aspekt związany z asymetrycznym szokiem i narastaniem kryzysu zadłużenia publicznego państw członkowskich strefy euro. Stwierdzili, że obszar oddziaływania polityki fiskalnej i monetarnej powinien być taki sam. Uznali, że najlepszym rozwiązaniem jest utworzenie jednej władzy fiskalnej i monetarnej (Kenen 1969, 47; McKinnon 1963, 717-725). Ważnym aspektem poruszonym przez Snidera jest stabilność elementów procesów dostosowawczych, które są możliwe do spełnienia w warunkach pełnej koordynacji polityki fiskalnej<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Rogoff K. 1995, The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. „The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 100(4), 1169-89; Clarida R., Gali J., Gertler M. 1998. Monetary Policy Rules in Practice Some International Evidence. „European Economic Review”, Vol. 42(6), 1033-1067.

<sup>11</sup> Są to między innymi handel zagraniczny (zwłaszcza w kontekście jego struktury), siła powiązań rynków finansowych, reżim kursowy, poziom specjalizacji w strukturze gałęzowej gospodarki, podobieństwo polityki fiskalnej i monetarnej w różnych państwach itd.

<sup>12</sup> Delbert A. Snidera określił procesy dostosowawcze jako: jednoczesne utrzymanie równowagi bilansu płatniczego, pełne zatrudnienie i stabilność cen.

Sprowadzał on kwestę polityki fiskalnej prowadzonej przez władze poszczególnych państw członkowskich do ośrodków regionalnych koordynowanych ze szczebla centralnego, co w rezultacie skutkowało ich centralizacją. Snider opisał również źródła zakłóceń, których nie jest w stanie nawet zatrzymać silnie skoordynowana polityka. Nazwał je szokami strukturalnymi i zaliczył do nich: nieprzewidywalne trendy rozwoju rynków finansowych, zmiany w obowiązującej modzie i gustach, technologiach oraz zasobach naturalnych, jednocześnie mówiąc, że panaceum na powyższe zagrożenia stanowią w pełni mobilne środki produkcji (Snider, 1967, 13)<sup>13</sup>. Natomiast Paul Krugman, mówiąc o przemieszczaniu się środków produkcji, wiedział o trudnościach w całkowitym ich wykorzystaniu w realnej gospodarce. Dlatego zauważył, że muszą one być dodatkowo wspierane przez działania wspomagające takie jak transfery środków z budżetu centralnego np. na zmiany kwalifikacji siły roboczej, czy interwencyjne roboty publiczne (Krugman 2009, 64-65).

W świetle współczesnej teoria OCA rozważania na temat ujednoczenia polityki budżetowej prowadził G. Magnifico (1971). Choć nie był zwolennikiem tej koncepcji, dopuszczał centralizację polityki fiskalnej i monetarnej. W.M. Corden prezentuje pogląd, że proces integracji walutowej może stanowić warunek konieczny do budowy unii fiskalnej w długim okresie (1972, Corden 38). W późniejszych latach koncepcja teoretyczna OCA była przedstawiana w trochę innym świetle. LA. Ricci wskazuje, że korzyścią netto z udziału w ugrupowaniu walutowym jest większa skuteczność dostosowań osiągniętych dzięki zastosowaniu instrumentów stabilizacyjnej polityki fiskalnej i międzynarodowej mobilności siły roboczej, które są substytutami kursowego mechanizmu dostosowawczego (Ricci 1997, 661-663). Mówił również o budżecie federalnym w kontekście szybkiego przywracania równowagi gospodarczej w państwach znajdujących się w stanie asymetrycznego szoku gospodarczego (Zawiślińska 2008, 70). De Grauwe przedstawia analizę potencjalnych zagrożeń oraz korzyści wynikających z integracji walutowej, odnosząc się do aspektu transferu kompetencji jednej polityki fiskalnej i monetarnej (De Grauwe 1993, 177; 2015, 99-108). Według A. Domańskiej „koszty rezygnacji z autonomicznej polityki pieniężnej są wyższe, jeśli: niższy jest zakres federalizmu fiskalnego w polityce gospodarczej” (Domańska 2008, 180).

## Kryzysy ogólnogospodarcze a problem asymetrii polityki UGW

Od wprowadzenia 1999 roku jednolitej waluty euro w UGW rozwinęły się dwie główne asymetrie instytucjonalnego zarządzania makroekonomicznego. Pierwsza asymetria ma charakter głównie instytucjonalny, polegający na tym, że w polityce pieniężnej istnieje ponadnarodowa struktura instytucjonalna, podczas gdy instytucje zajmujące się polityką fiskalną działają bardziej w sferze międzyrządowej. Druga natomiast związana jest z różnym stopniem zadłużenia poszczególnych członków unii i wynikającej stąd konieczności odmiennej reakcji na kryzysy.

Świadomi tych asymetrii byli już ojcowie założyciele projektu UGW (Dyson i Featherstone 1999), co ujawniło się w negocjacjach prowadzących do Traktatu z Maastricht. Każda z tych dwóch asymetrii stworzyła szereg wyzwań - instytucjonalnych, politycznych, które podważyły stabilność i trwałość prowadzenia polityki fiskalnej przez poszczególne rządy państw członkowskich. Uwypuklają one bowiem dylemat, który dotyczy głównie zakresu oddziaływania stabilizacyjnej polityki fiskalnej, na co zwracali uwagę zarówno twórcy OCA, jak i ekonomiści analizujący koszty powstania i funkcjonowania strefy euro (Feldstein 1997).

Wracając do pierwszej z wymienionych asymetrii, dzieje się tak pomimo ważnych uprawnień przypisanych Komisji Europejskiej w ramach PSW, dotyczących monitorowania stanu finansów publicznych i nakładania sankcji finansowych na kraje członkowskie nie wywiązujące się ze swoich zobowiązań. W zakresie koordynacji działań w sferze fiskalnej państwa strefy euro prowadzą suwerenną i niezależną własną politykę budżetową. Ta asymetria ma również ważny wymiar polityczny, która – jak zauważa Verdun – rodzi pytania o legalność, demokrację i skuteczność funkcjonowania UGW (Verdun 1998, 59–81), (Friedman 1997), (De Grauwe 1998).

Asymetria druga dotyczy problemu zadłużenia publicznego i prowadzenia stabilizacyjnej polityki fiskalnej przez państwa peryferyjne i rdzenne. Ma zarówno wymiar instytucjonalny, jak i polityczny, który pokrywa

<sup>13</sup> Snider wspominał również, że skoordynowana polityka fiskalna może okazać się niewystarczająca do przeciwdziałania takiej sytuacji, patrząc w kierunku federalizmu fiskalnego jako kolejnego etapu integracji walutowej.

się z asymetrią pierwszą, ale różni się od niej. Ujawniła się ona wyraźnie wraz z globalnym transferem kryzysu rynków finansowych w latach 2008-2012 (Rys. 1 i 3) na linii – tzw. „rdzeń” strefy euro a peryferie. „Państwami szczególnie narażonymi na skutki tego zjawiska były tzw. kraje peryferyjne, do których według Demertzis M., Hallett A.H., Rummel O.” (Widerski 2016, 237) możemy zaliczyć m.in. Portugalie, Grecję, Hiszpanie, Włochy, ale również Irlandię (Demertzis, Hallett i Rummel 1997, 162). Pierwszą choć nie bezpośrednią endogeniczną przyczyną było wystąpienie wewnętrznego asymetrycznego szoku popytowego (De Grauwe 2012, 4). „Jednolita polityka pieniężna konsekwentnie prowadzona przez Europejski Bank Centralny (EBC) w państwach strefy euro umożliwiła trwały spadek stóp procentowych” (Widerski 2016, 237) w krajach peryferyjnych. „Spadek stóp procentowych stymulował wzrost gospodarczy w tych krajach i skutkował mniejszą skłonnością ludności do oszczędzania oraz zapoczątkował ekspansję kredytową banków. Wysoki poziom integracji sektora finansowego w strefie euro i w całej Unii Europejskiej (UE) przyspieszał alokację środków pieniężnych z „rdzennych” krajów, które dysponowały ich nadwyżką, takich jak Niemcy czy Holandia, do krajów konsumujących te środki i objętych poniższą analizą Portugalii i Irlandii” (Widerski 2016, 237), a także Hiszpanii, Włoch, Grecji (Rys. 1).

Od momentu dotarcia kryzysu do Europy w roku 2008, tempo wzrostu PKB (mierzone dla strefy euro liczącej 19 państw) zostało znacząco obniżone i ukształtowało się na poziomie 0,4%, natomiast w roku 2009 odnotowano już ujemny wzrost PKB, który wyniósł -4,5%. W latach 2010 i 2011 przywrócono, co prawda, niewielki dodatni wzrost gospodarczy, jednak całą gospodarka strefy daleka była od osiągnięcia średniego poziomu z lat 1999-2007, który wynosił 2,3%. W latach 2012-2013 ponownie wystąpiła recesja i ujemny wzrost gospodarczy w UGW, który wyniósł kolejno -0,9% oraz -0,3% PKB (tabela nr 1). Spadek koniunktury spowodował wzrost bezrobocia, które zwiększyło się przeciętnie dla całej strefy do poziomu powyżej 10%, a w niektórych krajach jak Hiszpania i Grecja przekroczyło wartość 25% (Staniłko 2011, 223-272). W związku z tym, „kraje członkowskie zawiesiły w rzeczywistości wykonywanie restrykcyjnych zapisów PSW w momencie znacznego spadku koniunktury gospodarczej w 2008 roku” (Widerski 2016, 240)<sup>14</sup>.

Ten pierwszy globalny kryzys – co prawda datowany w strefie euro na lata 2008-2010, ale ze skutkami trwającymi przez kolejne dziesięć lat – podkreślił istniejącą asymetrię władzy między „państwami rdzennymi” (m.in. Niemcami i Francją) a „państwami peryferyjnymi” (w szczególności Grecją, Irlandią, Włochami, Portugaliją i Hiszpanią) (Bayoumi and Eichengreen 1993:193–229), (Artis and Zhang 2001, 47–58). Co ważniejsze, z punktu widzenia wyводу w niniejszym artykule, zarysował się wyraźny podział „kraje północy i kraje południa” Europy związany z wyróżnieniem wierzycieli i dłużników (zob. Np. Ubide 2014). Kraje tzw. peryferyjne, położone na południu kontynentu, a więc „dłużnicy” zostały poważnie dotknięte wzrostem oprocentowania kredytów i papierów dłużnych, co naraziło zarówno prywatnych dłużników, jak i państwa na ryzyko i podatność na zagrożenia związane z szokami asymetrycznymi.

„W 2010 roku problemy z regulowaniem swoich zobowiązań ogłosiły rządy Grecji, a kilka miesięcy później Irlandii i Portugalii. Brak równowagi finansów publicznych tych państw obniżył zaufanie rynków finansowych i agencji ratingowych do wspólnego obszaru walutowego. Gospodarki strefy euro zaczęły się polaryzować i w styczniu 2012 roku rentowność obligacji wrosła kolejno do ponad 20% w Grecji, 13,85% w przypadku Portugalii oraz do 7,71% w Irlandii, podczas gdy rentowność obligacji niemieckich znajdowała się na poziomie 1,82%” (Widerski 2016, 240) (Rys. 1). „Rosnące stopy procentowe obligacji rządowych i obniżenie ratingu Grecji, Irlandii i Portugalii spowodowały trzyletnią recesję” (Widerski 2016, 240); (Kirkegaard 2011, 14).

„Od 2011 roku sytuacja tych krajów była tak zła, że zgłosiły one wniosek o międzynarodową pomoc finansową do Komisji Europejskiej. Inwestorzy zaczęli bowiem niejako segmentować strefę euro, skupiając się dokładniej na problemach fiskalnych pojedynczych krajów członkowskich. Przełożyło się to na fundamentalną

<sup>14</sup> Gwarantem stabilności finansów publicznych krajów strefy euro były kryteria konwergencji określone w traktacie z Maachstricht oraz Pakcie Stabilności i Wzrostu Grow and Stability Pact (SGP), które w przejrzysty sposób koordynowały politykę budżetową państw członkowskich. Określały one poziom deficytu sektora finansów publicznych jako nie większy niż 3% PKB i zadłużenie publiczne nie większe niż 60% PKB (Oręziak, 2003, 92). W restrykcyjnej części SGP przewidywał zastosowanie sankcji pieniężnych dla państw, które nie przestrzegalyby zapisów dotyczących deficytu. Jednak w rzeczywistości kraje zawiesiły jego wykonywanie w momencie znacznego spadku koniunktury gospodarczej, co w przypadku zastosowania jednolitej polityki budżetowej na pewno nie miałyby miejsca.

Tabela 1. Wzrost gospodarczy w % PKB w strefie euro w latach 2008-2020

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Euro area 19</b>	0,4	-4,5	2,1	1,7	-0,9	-0,2	1,4	2,0	1,9	2,6	1,9	1,3	-6,6
<b>Belgium</b>	1,0	-2,0	2,9	1,7	0,7	0,5	1,6	2,0	1,3	1,6	1,8	1,8	-6,3
<b>Germany</b>	1,1	-5,7	4,2	3,9	0,4	0,4	2,2	1,5	2,2	2,6	1,3	0,6	-4,8
<b>Estonia</b>	-3,7	-14,4	2,7	7,4	3,1	1,3	3,0	1,8	3,2	5,5	4,4	5,0	-2,9
<b>Ireland</b>	-3,0	-5,1	1,8	0,6	0,1	1,2	8,6	25,2	2,0	9,1	8,5	5,6	3,4
<b>Greece</b>	-0,2	-4,3	-5,5	-10,1	-7,1	-2,7	0,7	-0,4	-0,5	1,3	1,6	1,9	-8,2
<b>Spain</b>	0,9	-3,8	0,2	-0,8	-3,0	-1,4	1,4	3,8	3,0	3,0	2,4	2,0	-10,8
<b>France</b>	-0,1	-2,9	1,9	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,1	2,3	1,8	1,5	-8,1
<b>Italy</b>	-1,2	-5,3	1,7	0,7	-3,0	-1,8	0,0	0,8	1,3	1,7	0,9	0,3	-8,9
<b>Cyprus</b>	3,6	-2,0	2,0	0,4	-3,4	-6,6	-1,8	3,2	6,4	5,2	5,2	3,1	-5,1
<b>Luxembourg</b>	0,8	-4,4	4,9	2,5	-0,4	3,7	4,3	4,3	4,6	1,8	3,1	2,3	-1,3
<b>Malta</b>	4,1	-1,1	5,5	0,5	4,1	5,5	7,6	9,6	4,1	8,1	5,2	5,5	-7,0
<b>Netherlands</b>	1,8	-3,7	1,3	1,6	-1,0	-0,1	1,4	2,0	2,2	2,9	2,4	1,7	-3,7
<b>Austria</b>	1,4	-3,8	1,8	2,9	0,7	0,0	0,7	1,0	2,0	2,4	2,6	1,4	-6,6
<b>Portugal</b>	0,0	-3,1	1,7	-1,7	-4,1	-0,9	0,8	1,8	2,0	3,5	2,8	2,5	-7,6
<b>Slovenia</b>	3,6	-7,5	1,3	0,9	-2,6	-1,0	2,8	2,2	3,2	4,8	4,4	3,2	-5,5
<b>Slovakia</b>	5,8	-5,5	5,9	2,8	1,9	0,7	2,6	4,8	2,1	3,0	3,7	2,5	-4,8
<b>Finland</b>	0,3	-8,1	3,2	2,5	-1,4	-0,9	-0,4	0,5	2,8	3,2	1,3	1,3	-2,8

Źródło: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115/default/table>

utrąte zaufania do poprawności działania wspólnych mechanizmów koordynacji polityki fiskalnej strefy euro, kontroli długu publicznego oraz prowadzonych polityk budżetowych państw członkowskich" (Widerski 2016, 240) (tabela nr 2). Kryzys finansowy przerodził się w kryzys zadłużenia, które do dziś pozostaje największym problemem makroekonomicznym całej Wspólnoty Europejskiej, a zwłaszcza strefy euro (Widerski 2016, 233-246).

Wysokie zadłużenie sprawiło bowiem, że z jednej strony koszty obsługi długu wzrosły, przyczyniając się do dalszego narastania potrzeb pożyczkowych. Z drugiej strony nie było zgody odnośnie tego w jaki sposób osiągnąć wzrost gospodarczy – w takich warunkach budżety krajowe nie dysponowały środkami na pobudzenie koniunktury.

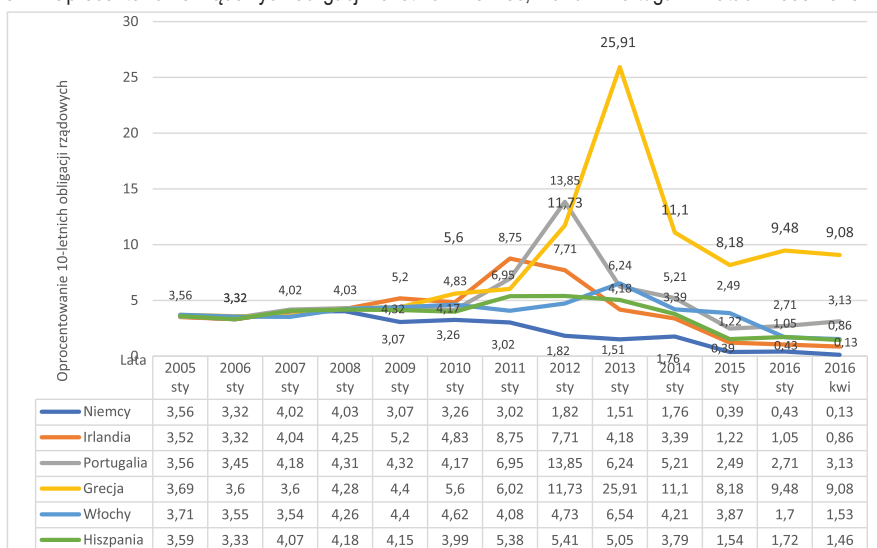
Ożywienie gospodarcze pomogłoby nie tylko ograniczyć rozmiary bezrobocia, ale także przyczyniłoby się do poprawy kondycji finansowej państw członkowskich. Prowadzenie nieodpowiedniej polityki fiskalnej spowodowało rzeczywistą możliwość niewypłacalności greckiego rządu i stało się najbardziej bezpośrednim testem na przetrwanie strefy euro. Gdyby Grecja opuściła strefę euro, mogło to zapoczątkować rozpoczęcie procesu dezintegracji w rozumieniu teorii B. Balassy. „Punktem kulminacyjnym okazał się kryzys wiarygodności koordynacji polityki fiskalnej w strefie euro” (Widerski 2016, 240).

Przezwyciężenie tych problemów okazało się nie tylko niezbędne. Wymagało też podjęcia działań na szczeblu ponadnarodowym, gdyż pojedyncze, pogrążone w długach i innych problemach strukturalnych kraje nie były w stanie samodzielnie podjąć skutecznych reform instytucjonalnych i ekonomicznych. Krajowa polityką fiskalną, przy wspólnej monetarnej, okazała się bowiem mieć niezwykle ograniczoną skuteczność, a budżety najbardziej dotkniętych załamaniem członków UGW nie były w stanie (wykonując przynależną rolę redystrybucyjną) przyczynić do efektywnej alokacji zasobów w gospodarce i korygować błędów wynikających z poważnych spowodowanych kryzysem rynkowych niedoskonałości.

W związku z tym, w celu ratowania systemu finansowego i stymulowania rozwoju ekonomicznego, przyjęto w 2010 roku Europejski Plan Naprawy Gospodarczej zakładający przeznaczenie na różne projekty wspierające gospodarkę 200 mld euro (Roubini, Mihm, 2011, 192). Oprócz tego poszczególne państwa członkowskie wdrażały swoje własne programy pomocowe, jednak wraz z tak szeroko zakrojoną akcją ratunkową dla zagrożonych banków i gospodarki unijnej wydawało się, że sytuacja nie uległa polepszeniu.

Wielu obserwatorów uważało, że UGW w całości lub w części upadłaby, gdyby przywódcy państw członkowskich UE nie zademonstrowali woli politycznej ratowania Grecji i innych krajów peryferyjnych. Co najważniejsze jednak, wraz z decyzją o przyjęciu szeregu środków nadzwyczajnych w celu ochrony strefy

Rysunek 1. Oprocentowanie rządowych obligacji 10 letnich Niemiec, Irlandii i Portugalii w latach 2005-2015



Źródło: ECB: <https://www.ecb.europa.eu/euro/html/index.en.html>

euro i zapobieżenia upadłości co najmniej czterech krajów peryferyjnych, wzrosła potrzeba utworzenia nowych antycyklicznych mechanizmów wsparcia.

W marcu 2020 rozpoczął się kryzys spowodowany pandemią związaną z wirusem Covid-19, testując aktualnie zdolność zarządzania makroekonomicznego w strefie euro do reagowania oraz do bezprecedensowych wyzwań stojących przed stabilizacyjną polityką fiskalną. Po raz kolejny uznano, że zbiorowe działania rządów państw członkowskich, wykorzystujące mechanizmy zarządzania makroekonomicznego (*economic governance*) w ramach swoich budżetów, są niedostateczne.

Tabela 2: Dług publiczny w wybranych krajach strefy euro w %PKB w latach 2008-2020

GEO/TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Euro area 19</b>	69,7	80,3	85,8	87,7	90,7	92,6	92,8	90,9	90,1	87,7	85,7	83,9	98,0
<b>Belgium</b>	93,2	100,2	100,3	103,5	104,8	105,5	107,0	105,2	105,0	102,0	99,8	98,1	114,1
<b>Germany</b>	65,7	73,2	82,5	79,9	81,2	78,8	75,7	72,3	69,3	65,1	61,8	59,7	69,8
<b>Estonia</b>	4,5	7,2	6,6	6,1	9,8	10,2	10,6	10,0	9,9	9,1	8,2	8,4	18,2
<b>Ireland</b>	42,4	61,7	86,0	111,0	119,9	119,9	104,2	76,7	74,1	67,0	63,0	57,4	59,5
<b>Greece</b>	109,4	126,7	147,5	175,2	161,9	178,4	180,2	177,0	180,8	179,2	186,2	180,5	205,6
<b>Spain</b>	39,7	53,3	60,5	69,9	86,3	95,8	100,7	99,3	99,2	98,6	97,4	95,5	120,0
<b>France</b>	68,8	83,0	85,3	87,8	90,6	93,4	94,9	95,6	98,0	98,3	98,0	97,6	115,7
<b>Italy</b>	106,2	116,6	119,2	119,7	126,5	132,5	135,4	135,3	134,8	134,1	134,4	134,6	155,8
<b>Cyprus</b>	45,5	54,3	56,4	65,9	80,3	104,0	109,1	107,2	103,1	93,5	99,2	94,0	118,2
<b>Latvia</b>	18,6	36,8	47,9	43,7	42,2	40,0	41,6	37,1	40,4	39,0	37,1	37,0	43,5
<b>Lithuania</b>	14,6	28,0	36,2	37,1	39,7	38,7	40,5	42,5	39,7	39,1	33,7	35,9	47,3
<b>Luxembourg</b>	15,4	16,1	20,2	19,0	22,0	23,7	22,7	22,0	20,1	22,3	21,0	22,0	24,9
<b>Malta</b>	61,8	66,3	65,3	69,3	65,9	65,8	61,6	55,9	54,2	48,5	44,8	42,0	54,3
<b>Netherlands</b>	54,7	56,8	59,3	61,7	66,3	67,7	67,9	64,7	61,9	56,9	52,4	48,7	54,5
<b>Austria</b>	68,7	79,9	82,7	82,4	81,9	81,3	84,0	84,9	82,8	78,5	74,0	70,5	83,9
<b>Portugal</b>	75,6	87,8	100,2	114,4	129,0	131,4	132,9	131,2	131,5	126,1	121,5	116,8	133,6
<b>Slovenia</b>	21,8	34,5	38,3	46,5	53,6	70,0	80,3	82,6	78,5	74,1	70,3	65,6	80,8
<b>Slovakia</b>	28,6	36,4	41,0	43,4	51,8	54,7	53,6	51,9	52,4	51,5	49,6	48,2	60,6
<b>Finland</b>	32,6	41,5	46,9	48,3	53,6	56,2	59,8	63,6	63,2	61,2	59,7	59,5	69,2

Źródło: Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG\\_17\\_40/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_17_40/default/table)



## Koncepcja federalizmu fiskalnego w praktyce funkcjonowania strefy euro

Krytycy utworzenia UGW, tacy jak Martin Feldstein (1997), uważali, że cały projekt UGW w proponowanej formie nie ma szans przetrwać, a jego wady ostatecznie doprowadzą do upadku strefy wspólnej waluty (zob. także De Grauwe 2015, 99-108). Niemniej jednak nie spodziewano się chyba, że UE stanie w obliczu pełnego kryzysu finansowego i następującej po nim recesji oraz wzrostu zadłużenia publicznego państw członkowskich na taką dużą skalę, jaka miała miejsce w latach 2008–2013 i oczywiście teraz – w dobie zamykania gospodarek od połowy 2020 roku. Opisane w poprzednim punkcie skutki tych kryzysów spowodowały więc nie tylko uaktywnienie działań o charakterze wspólnej polityki stabilizacyjnej, ale też konieczność głębokiej reformy samej UGW.

Po pierwsze, zapisy Traktatu z Maastricht zostały uzupełnione o zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (2007 rok, wejście w życie w 2009 roku) (Enderlein, Verdun 2009, 490-639), (Verdun 2009, 498). „W obszarze koordynacji polityki fiskalnej wprowadzono, między innymi, nowe systemy nadzoru polityki budżetowej i makroekonomicznej oraz nowy harmonogram budżetowy dla państw strefy euro. Nowe zasady wprowadzone przez „sześciopak”, „dwupak” i Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu (TSKZ) zostały uwzględnione w procesie tzw. europejskiego semestru. Semestr europejski stał się swoistym unijnym kalendarzem kształtowania polityk budżetowych poszczególnych krajów strefy euro i systemem wczesnego ostrzegania. Ten zintegrowany system zapewnia jaśniejsze zasady, lepszą koordynację fiskalnych polityk krajowych na przestrzeni całego roku, regularne monitorowanie sytuacji makroekonomicznej i – w razie konieczności – szybsze nakładanie sankcji. Dzięki temu państwom członkowskim łatwiej jest wywiązać się ze swoich zobowiązań budżetowych i zobowiązań w zakresie reform strukturalnych, a strefa euro zyskała stabilne podstawy funkcjonowania” (Widerski 2016, 242). Dodatkowo „w 2011 roku została wprowadzona procedura nadmiernej nierównowagi makroekonomicznej (*macroeconomic imbalances*)<sup>14</sup>. Monitoruje ona sytuację narastania i występowania szoków asymetrycznych w gospodarkach krajów strefy euro. Bierze ona pod uwagę nie tylko wewnętrzne, ale również zewnętrzne nierównowagi gospodarcze” (Widerski 2016, 243) (Widerski 2013, 233-250).

W obliczu potrzeby pogłębienia UGW, aby była skuteczna, a tym samym w znacznym stopniu wzbogacić Traktat Lizboński w zapisy ściślej koordynujące politykę fiskalną, wprowadzając zapisy na szczeblu konstytucyjnym poszczególnych krajów członkowskich, „kraje strefy euro ratyfikowały zapisy paktu fiskalnego, który w znacznej części zawiera i porządkuje rygory i zalecenia, które znajdują się już w prawie europejskim i są ujęte w PSW czy w „sześciopaku”. Natomiast zapis TSKZ art. 3 punkt 2 dokładnie sprecyzował wymóg nakazujący wpisanie unijnych reguł fiskalnych do krajowego porządku prawnego na poziomie konstytucyjnym lub równorzędnym. TSKZ wyraźnie określił i umocnił reguły na poziomie prawa pierwotnego. To swoiste przeniesienie reguł fiskalnych na poziom narodowy, od teraz oznacza złamanie również prawa krajowego. Nowością jest również zapis art. 8 dający Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości (ETS) prawo do weryfikowania wykonania tego zapisu przez państwa sygnatariuszy TSKZ. Przeniesienie reguł fiskalnych na konstytucyjny poziom krajów członkowskich spowodowało ich lepsze egzekwowanie” (Widerski 2016, 243). Niektóre z tych mechanizmów powstały bez traktatu UE lub zmian legislacyjnych: Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF) i Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) zostały przyjęte poza ramami UE<sup>16</sup>. „Wprowadzając trwały mechanizm finansowania kryzysowego w postaci EMS, strefa euro zyskała fiskalny antycykliczny mechanizm podziału ryzyka związanego z silnymi asynchronicznymi wstrząsami gospodarczymi w poszczególnych krajach, łagodzący budżetowe koszty dostosowań makroekonomicznych (Benassy-Quere et al. 2016, 3). Tego typu mechanizmy występują powszechnie w uniach fiskalnych (Snider 1967, 13). O ile jednak systemy międzyregionalnych stabilizacyjnych transferów fiskalnych występują w uniach

<sup>15</sup> na mocy Rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 oraz nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r.

<sup>16</sup> Sprzeciw rządu Wielkiej Brytanii wobec zmiany traktatu wymagał przyjęcia traktatów międzyrządowych w celu ustanowienia zarówno Fiscal Compact, jak i EMS. Porozumienia o unii bankowej obejmowały (dotychczas) tylko państwa członkowskie strefy euro – dalsze umacnianie zróżnicowanej integracji w UE. Zabezpieczenie fiskalne na potrzeby restrukturyzacji i uporządkowanej porozumienie międzyrządowe w sprawie przyjęcia jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRF).

fiskalnych, o tyle w strefie euro mechanizm transferów wiązał się z wykorzystaniem instrumentów wsparcia finansowego, dostępnych np. w ramach linii kredytowych z EMS” (Widerski 2016, 244).

## Załamanie w związku z pandemią Covid-19

W obliczu aktualnego bardzo głębokiego załamania gospodarczego cała Unia Europejska, w tym strefa euro (tabela nr 1), stoją przed bardzo poważnymi wyzwaniami. Po pierwsze, racjonalne gospodarowanie w ramach polityki fiskalnej musi być priorytetem wszystkich krajów strefy euro. Po drugie, państwa członkowskie powinny prowadzić antycykliczną politykę fiskalną, która dopuszczałaby stymulację gospodarki, także poprzez wzrost zadłużenia w trakcie dekonunktury oraz jego spłatę podczas ożywienia. Po trzecie, gospodarki zmagające się z nadmiernym zadłużeniem powinny poddać się procesowi tzw. delewarowania, a więc ograniczyć znacząco swoje wydatki, w tym na konsumpcję, by osiągnąć poziom zagregowanego popytu znajdujący odzwierciedlenie również w realnej sferze gospodarki<sup>17</sup>. Tu pojawia się jednak kontrowersja związana ze stosowaniem się do tego zalecenia. Większość krajów strefy euro, zgodnie z wytycznymi sformułowanymi w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW), powinno ograniczyć zadłużenie. Redukcja długu publicznego w okresie spowolnienia gospodarczego sprawi jednak, iż polityka fiskalna będzie miała charakter procykliczny, co pozostaje sprzeczne z drugim wnioskiem. Po czwarte, samo ograniczanie wydatków budżetowych nie wystarczy i kraje członkowskie powinny podjąć także reformy strukturalne wydatki skierowane na innowacje maksymalizujące korzyści zewnętrzne. Po piąte, państwa członkowskie powinny mieć szansę podtrzymywania takiego wyzwania i powinny mieć szansę także na podtrzymywanie wzrostu gospodarczego, który przyspieszyłby proces reform.

Wielu ekonomistów twierdzi, że jedyną racjonalną odpowiedzią na dotychczasowe asymetryczne dysfunkcje w Unii Gospodarczo-Walutowej jest sprawniejsze zarządzanie makroekonomiczne (Oręziak 2009, 49). Jednym z kluczowych radykalnych warunków zachowania stabilności gospodarczej, rekomendowanym przez teoretyków, jest implementacja rozwiązań na wzór federalnego systemu fiskalnego, który mogłyby przyczynić się do oceny kryzysu nie tylko przez pryzmat jego negatywnych skutków, lecz również jako potencjalnego impulsu rozwoju (Krisch 2011, 9).

„Dotychczasowa dyskusja określająca zakres oddziaływania polityki fiskalnej w UGW toczy się wokół rozwiązań dotyczących utworzenia jednolitej polityki fiskalnej np. przez utworzenie unii fiskalnej<sup>18,19</sup>. Takie podejście, zarówno w starym i nowym ujęciu OCA, należałoby rozszerzyć (może rozdzielić) o czynniki polityczne i instytucjonalne. W sytuacji braku woli politycznej do utworzenia unii fiskalnej na wzór modelu federalnego systemu fiskalnego, istotnym czynnikiem mającym kluczowe znaczenie stabilizacyjne stają się czynniki instytucjonalne” (Widerski 2016, 236). W tym przypadku ważnym źródłem wiedzy jest przeprowadzona analiza działań antycyklicznych na rzecz osiągnięcia wzrostu gospodarczego w postaci transferów fiskalnych w całej strefie euro. Z punktu widzenia europejskiej integracji ekonomicznej, stosunkowo najłatwiejszym sposobem absorpcji szoków wydają się być transfery fiskalne. W teorii wymagają one bardzo trudnego do osiągnięcia konsensusu względem zwiększenia budżetu centralnego. W praktyce funkcjonowania strefy euro i UGW łatwiej jest osiągnąć pożądany poziom spójności preferencji polityki makroekonomicznej lub formuły solidarności między poszczególnymi krajami członkowskimi w formie funduszy celowych lub mechanizmów pomocy (zwłaszcza w obliczu kryzysu). Choć jak było już wcześniej wskazane, otwartość gospodarek i integracja w skali świata rynków finansowych sprawiły, że skuteczność stosowania antycyklicznej stabilizacyjnej polityki fiskalnej oraz niezależnego podejmowania decyzji przez państwa uległy znacznemu ograniczeniu. Działania prowadzone przez kraje

<sup>17</sup> Problem jaki się wiąże z tym wyzwaniem polega na wyborze właściwego momentu dokonywania delewarowania. W czasie kryzysu może to grozić pogłębieniem jego skutków i wydłużyć czas potrzebny gospodarce na powrót do równowagi.

<sup>18</sup> Według P. De Grauwe (2015) i R. Baldwin (2015) utworzenie unii fiskalnej jest kluczowym elementem funkcjonowania strefy euro. Po pierwsze, poprzez zmniejszenie rozbieżności w polityce makroekonomicznej i nierównowag gospodarczych między krajami. Po drugie, unia fiskalna przewiduje automatyczną pomoc między krajami w postaci transferów fiskalnych.

<sup>19</sup> Trudności wynikające z dwóch asymetrii UGW stały się bardzo widoczne w następstwie kryzysu finansowego i zadłużenia państwowego, wraz z rosnącą świadomością, że istniejące rozwiązania w zakresie zarządzania w UE nie są odpowiednio przygotowane do sprostanienia wyzwaniom, przed którymi stoją. Patrząc wstecz na drugą dekadę UGW, w porównaniu z pierwszą (Dyson2008; Enderlein i Verdun 2009), zauważamy, że chociaż niektóre problemy są podobne; inne znacznie się zmieniły.

członkowskiej powinny podlegać ściślejszej koordynacji ze względu na fakt, że niezależne działania jednego państwa członkowskich mają wpływ na wiele innych krajów członkowskich. Obniżony jest również ich wpływ na swoją własną gospodarkę w ramach działań antycyklicznych ze względu na obniżenie wielkości fiskalnych mnożników (Tanzi 2011, 309). W tym przypadku, w obliczu otwartych gospodarek, najbardziej efektywnymi transferami są transfery generujące tzw. czynniki zewnętrzne. Możemy do nich zaliczyć transfery na rzecz innowacyjnych rozwiązań o wysokiej wartości dodanej, które będą stymulowały szybsze tempo wzrostu w całej gospodarce unijnej (tzw. lokomotywy wzrostu) (Widerski 2018, 49-61).

21 lipca 2020 roku, w wyniku długich negocjacji, europejscy przywódcy ostatecznie uzgodnili ambitny, szeroko zakrojony pakiet naprawczy dla gospodarki UE, który wzmocni budżet UE z natychmiastowym skutkiem. Finansowane zostanie zapewnione poprzez pożyczki na rynkach finansowych w imieniu Unii Europejskiej, zwane euroobligacjami<sup>20</sup>. Środki te sfinansują reakcję UE na społeczne i gospodarcze konsekwencje Covid-19 w ramach Next Generation EU (NGEU)<sup>21</sup>, na które przeznaczono łącznie 750 miliardów euro. Wspieranie państw członkowskich nastąpi poprzez nowe inwestycje i reformy ożywiające gospodarki krajów UE (European Commission 2020, b). W połączeniu z nadchodzącym budżetem na lata 2021–2027, NGEU przekaże około 1,85 biliona euro dla najbardziej dotkniętych terytoriów Unii Europejskiej w tym strefy euro (European Commission 2020, b). Jest to kolejny krok, który wg. teorii OCA nawiązuje do stopniowego pogłębiania procesu integracji fiskalnej. Natomiast aby Komisja mogła rozpocząć zaciąganie pożyczek w ramach Next Generation EU, „konieczna jest jeszcze ratyfikacja decyzji w sprawie zasobów własnych przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi” (UE, Euratom: Decyzja 2020/2053). Ponadto możemy zaobserwować przykład zwiększenia unijnego budżetu. Od 1 stycznia 2021 roku wprowadzone zostało nowe źródło dochodów budżetu UE w postaci wkładów krajowych opartych na odpadach po opakowaniach pochodzących z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi<sup>22</sup>. Planowane stabilizacyjne transfery fiskalne są także uzasadnione z punktu widzenia teorii OCA, ze względu na ograniczoną w obecnej sytuacji mobilność siły roboczej, jak również założonych kierunków transformacji ekologicznej i cyfrowej, z wyraźnie zarysowanymi efektami zewnętrznymi<sup>24</sup>.

## Podsumowanie

Od samego początku powstania UGW obejmowała asymetryczne stopnie integracji w obszarze unii „gospodarczej” (mniej scentralizowane zarządzanie zwłaszcza w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej), w przeciwieństwie do unii „monetarnej” (zarządzanie ponadnarodowe). Dlatego w strefie euro bardzo ważnym zagadnieniem jest sposób koordynacji działań, głównie w zakresie polityki fiskalnej. Odpowiadając na zadane pytanie badawcze – polityka fiskalna ma kluczowe znaczenie dla stabilności funkcjonowania strefy euro.

Odwołując się do ostatnich wniosków z zakresu polityki makroekonomicznej (Rosiak 2014), bierze się pod uwagę możliwość wdrożenia federalnego systemu fiskalnego jako systemu, który najlepiej odpowiadałby potrzebom oraz charakterowi integracji europejskiej. Tym samym wpisuje się on w jedną z trzech tradycyjnych

<sup>20</sup> Ponadto Komisja Europejska od października 2020 wyemitowała po raz pierwszy obligacje w celu sfinansowania pożyczek dla krajów UE i państw trzecich w ramach czterech programów, w tym do 100 mld euro na rzecz programu SURE na ochronę miejsc pracy i utrzymanie zatrudnienia.

<sup>21</sup> NGEU składa się z siedmiu programów indywidualnych: Recovery and Resilience Facility (RRF) (672,5 mld 360 miliardów w formie pożyczek, a 312,5 miliarda w formie dotacji); ReactEU (47,5 miliarda); Horizon Europe (5 miliardów); InvestEU (5,6 miliarda); Rozwój obszarów wiejskich (7,5 miliarda); Fundusz Sprawiedliwej Transformacji (JTF) (10 miliardów); RescEU (1,9 miliarda).

<sup>22</sup> Ponadto planowane są jeszcze cztery dokładnie niesprecyzowane podatki, które pomogą Komisji spłacić zaciągnięte zobowiązania (będą one dotyczyły sfer: podatku od transakcji finansowych, wkładu finansowego związanego z sektorem przedsiębiorstw, nowej wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych). Komisja Europejska chce wykorzystać strategię zdwersyfikowanego finansowania, aby do 2026 r. pozyskać ok. 800 mld euro w cenach bieżących (5 proc. PKB UE) na rzecz Next Generation EU, na jak najbardziej korzystnych warunkach finansowych co oznacza chwilowe stabilizacyjne antycykliczne zwiększenie zdolności budżetowej. Powyższe działania w wielu krajach członkowskich budzą pewne kontrowersje. W oczach wielu ekonomistów zachodzą sprzeczności konstytucyjne w zakresie niemożności określenia konsekwencji finansowych dla krajów członkowskich tego działania.

<sup>23</sup> Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: najważniejszy element Next Generation EU, którego 57 procent (co stanowi 383,3 mld) środków zostanie przeznaczona na wsparcie reform i inwestycji podejmowanych przez państwa UE związanych z transformacją ekologiczną i cyfrową.

koncepcji integracji europejskiej – nurtu federalistycznego. Choć pozostałe idee: nurt funkcjonalistyczny oraz konfederalizm, również miały istotny wpływ na kształt instytucjonalno-prawny Unii Europejskiej<sup>24</sup>, wydaje się, że nowe warunki kryzysu gospodarczego, w których przyszło jej funkcjonować czynią racjonalnym powrót do idei właśnie z nurtu federalistycznego. Federalny system fiskalny, jak każde rozwiązanie nie jest pozbawiony wad. Mimo to wdrożenie mogłoby stanowić najbardziej kompleksową formę funkcjonowania UGW. Unia Gospodarczo-Walutowa, w tym strefa euro, posiada już wiele cech wspólnych z federalizmem fiskalnym w postaci wspólnego rynku, unii walutowej, wieloszczeblowego charakteru zarządzania, obecności transferów i subsydiów fiskalnych, które wpięrają efekty zewnętrzne oraz elementów wspólnego budżetu i instytucji centralnych wyposażonych w mechanizmy stabilizacji gospodarczej. Podczas próby udowodnienia hipotezy badawczej pojawił się również szereg nowych istotnych pytań. Jednym z nich jest to, czy międzyregionalne transfery fiskalne wpięrające wspierające stabilizacyjne polityki fiskalne państw członkowskich zapewniły/zapewniają trwałość UGW podczas kryzysów gospodarczych, czy są antycykliczne i zapobiegają narastaniu asymetrii gospodarczych? Jak instytucjonalne rozwiązania stabilizacyjne zawierające elementy redystrybucyjne są w stanie przejąć podstawowe cechy charakterystyczne dla federalnego systemu fiskalnego, jednocześnie nie generując politycznych konsekwencji dla rządów państw członkowskich?

## Bibliografia

- Aizenman J., Jinjarak Y. 2011. *The role of fiscal policy in response to the financial crisis, World Economic Situation and Prospects*, Background paper. <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2012/fincrisis/pdf/ch14.pdf> [accessed on: 28.05.2021].
- Arrow, K. 1970. "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-Market Allocation" w: *Joint Economic Committee, The Analysis and Evaluation of Public Expenditures, The PPB System, Vol. I*. Washington, D.C.: U.S. GPO.
- Artis, M. J., Zhang W. 2001. "Core and Periphery in EMU: A Cluster Analysis. Economic Issues Journal Articles." *Economic Issues*, No. 6: 47–58.
- Bayoumi, T., Eichengreen B. 1993. "Shocking Aspects of European Monetary Integration." W: *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, F. Torres, F. Giavazzi (eds.) Cambridge: Cambridge University Press, 193–229.
- Benassy-Quere A., Pagot X, Wolff G. B. 2016. „Fiscal Union for Euro Area?”. *Bruegel Policy Contribution*, No. 05: 1-17.
- Clarida R., Gali J., Gertler M. 1998. "Monetary Policy Rules in Practice Some International Evidence". *European Economic Review*, Vol. 42, No. 6: 1033-1067.
- Corden W. M. 1972. *Monetary Integration*, "Essays in International Finance", 93.
- Crescenza R., Giuab M., Sonzogni G.V. 2021, "Science Direct Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU". *Journal of Policy Modeling*, Vol. 43, No. 2: 278–297. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.002>, [accessed on: 28.05.2021].
- De Grauwe P. 1993. *The political Economy of Monetary Integration*, Oxford University Press, Oxford.
- De Grauwe P. 1998. "The euro and financial crises". *Financial Times* 20th February.
- De Grauwe P. 2012. "In Search of Symmetry in the Eurozone". *CEPS Policy Briefs* 268: 1-5.
- De Grauwe P. 2015. „Design failures of the Eurozone" in: *The Eurozone Crisis A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, R. Baldwin, F. Giavazzi (eds.), London: CEPR Press, 99-108.
- Demertzis M., Hallett A.H., Rummel O. 1997. "Does a Core-Periphery Regime Make Europe into an Optimal Currency Area?" in: *European Monetary Union. Transition, International Impact and Policy Options*, P. J. J. Welfens (ed.), Berlin: Springer, 161-234.
- Domańska A. 2008. „Synchronizacja cykli koniunkturalnych jako kryterium wejścia do optymalnego obszaru walutowego" w: Swadźba S. (red.) *Systemy gospodarcze i ich ewolucja w kierunku jednolitego europejskiego obszaru walutowego*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach, 177-189.
- Domańska A. Kostrzewa K. 2015, *Macroeconomic Policy Shocks and Trade Openness in Light of the Studies on the International Competitiveness, VAR Approach Analysis, Proceedings of IASTEM International Conference*, World Research Library, pp. 198-203, ISBN: 978-93-85832-50-5.
- Domańska A. 2015. „Szoki polityki fiskalnej i monetarnej jako przedmiot badań makroekonomii gospodarki otwartej”, *Studia i Prace KES* No.1(21)/2015, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Domańska A., Kostrzewa K. 2015. „Polityka fiskalna jako uwarunkowanie handlu zagranicznego w małej otwartej gospodarce. Wykorzystanie modelu VAR dla Polski" w: *Uwarunkowania i czynniki rozwoju handlu międzynarodowego*, M. Maciejewski, S. Wydimys (red.), CeDeWu, Warszawa. 85-104.
- Domańska A., Kostrzewa K. 2015. „Szoki polityki fiskalnej i pieniężnej w Polsce – wpływ na główne zmienne makroekonomiczne w latach 2005–2014", *Studia Ekonomiczne*, No. 4/2015, INE PAN, Warszawa: 420-430,
- Dyson, K., Featherstone K. 1999. *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press  
ECB: <https://www.ecb.europa.eu/euro/html/index.en.html>

<sup>24</sup> Patrz więcej: Latoszek, E. (2007). *Integracja Europejska, mechanizmy i wyzwania*. Książka i Wiedza, Warszawa, 55-57.

- Enderlein H., Verdun A. 2009. "Ten Years of EMU: What Have We Learned in Political Science? Special Issue." *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 4: 490–639. doi:10.1080/13501760902872106.
- European Commission. 2020b. *Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) Conclusions*. Available at <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>. [accessed on: 13.11.2020].
- European Commission 2020c. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, COM (2020) 456 final. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN> [accessed on: 13.11.2020].
- Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG\\_17\\_40/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_17_40/default/table)
- Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115/default/table>
- Feldstein M. S. 2009. *Rethinking the Role of Fiscal Policy*. NBER working papers series, working paper 14684.
- Feldstein M. 1997. „EMU and International Conflict”. Foreign Affairs November.
- Friedman M. 1997. „The euro: Monetary unity to political disunity?”. Project Syndicate 28 August
- Ferreiro J., Fontana G., Serrano F. 2008. *Fiscal Policy in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Hansen B. 1958. *The Economic Theory of Fiscal Policy*. London: Routledge.
- IMF. 2019. *World Economic Outlook „Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*. <https://www.elibrary.imf.org/view/books/081/28248-9781513508214-en/28248-9781513508214-en-book.xml>, [accessed on: 28.05.2021].
- Inman R.P., Rubinfeld, D.L. 1997. "Rethinking federalism". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4: 43-64.
- Kenen P. B. 1969. "The Theory of Optimum Currency Areas – An Eclectic View". In: *International Economic Integration: Monetary, fiscal and factor mobility issues*, M. N. Jovanović (ed.), London: Routledge, 59-78.
- Kirkegaard Jacob F. 2011. "The Euro Area Crisis: Origin, Current Status, and US Responses". Congressional Testimony 11.
- Kirkegaard Jacob F. 2011. "The Euro Area Crisis: Origin, Current Status, and US Responses". Congressional Testimony 11.
- Kirsch G. 2011. „Kryzys euro to nie tylko kryzys walutowy”, w: *Monitor Europejski, Europa i Euro*, czerwiec 2011.
- Krugman P. 2012. "Monetary Versus Fiscal Policy, Revisited". *New York Times*, 1.09.2012. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/09/01/monetary-versus-fiscal-policy-revisited/>, [accessed on: 26.07.2014].
- Krugman P. 2009. *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York: W.W. Norton Company Limited.
- Magnifico G. 1971. "European Monetary Unification for Balanced Growth – A New Approach". *Essays in International Finance*, No. 88: 1-45.
- Latoszek E. 2007. *Integracja Europejska, mechanizmy i wyzwania*. Warszawa: Książka i Wiedza, 55-57.
- McKinnon R. I. 1963. "Optimum Currency Areas". *The American Economic Review*, No. 53: 717-25.
- Mundell R.A. 1961. "A Theory of Optimum Currency Areas", *The American Economic Review*, No. 51: 667-665.
- Mueller D.C. "Why federalism?" w: Molander P. 2004, *Fiscal Federalism in Unitary States*. Kluwer Academic Publishers, 132.
- Oates W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York.
- Oates W.E. 1999. "An Essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*. Vol. 37, No. 3: 1120-1149.
- Oates W. E. 2005. *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. Springer Science + Business Media, Inc, Netherlands.
- Oręziak L. 2008. „Polityka budżetowa w strefie euro”. *Bank i Kredyt*, No. 5: 3-30.
- Ricci L.A. 1997. *A Model of an Optimum Currency Area*, „IMF Working Paper”, June.
- Rogoff K. 1985. "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 100, No. 4: 1169-89.
- Rosiak T. 2014. „Ewolucja roli polityki fiskalnej w najnowszej teorii ekonomii i praktyce gospodarczej” w: Piątek S. (red.), *Rola sektora publicznego w okresie kryzysu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Roubini N., Mihm S. 2011. *Ekonomia kryzysu*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Snider D. A. 1967. "Optimum Adjustment Processes and Currency Areas". *Essays In International Finance* 62: 1-23.
- Staniłko J. F. 2011. „Czy strefa euro przetrwa swój pierwszy kryzys?” w: *Platon na Wall Street*, Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej & Centre for European Renewal, 223-272.
- Stiglitz J.E. 2004. *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 879.
- Ubide Á. 2014. "The North-South Divide in the Euro Area. Op-ed Published by El Pais as 'La Division Norte-sur En La Zona Euro' English Translation." Peterson Institute for International Economics, April 13. <https://www.piie.com/commentary/opeds/north-south-divide-euro-area>
- UE, Euratom: Decyzja 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r DECYZJA RADY (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>
- Verdun A. 1996. "An 'Asymmetrical' Economic and Monetary Union in the EU: Perceptions of Monetary Authorities and Social Partners." *Journal of European Integration*, Vol. 20, No. 1: 59–81. doi:10.1080/07036339608429045.
- Weingast B. R. 2009. "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, No. 65: 279-293.
- Widerski R. 2013. „Strefa euro, projekt niedokończony” w: Bednarczyk J., Sobol M. (eds.) *System finansowy wobec wyzwań rozwojowych*. Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy Spatium, 233-250.
- Widerski R. 2016. „Stabilizacyjny aspekt polityki fiskalnej w strefie euro” w: Opolski K., Górski J. (eds.). *Wyzwania integracji gospodarczej w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, 233–246.
- Widerski R. 2018. *Polityka fiskalna a innowacyjność gospodarki*, w: Opolski K., Górski J. (eds.), *Innowacyjność polskiej gospodarki: wybrane aspekty*. Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, 49–61.
- Zawiślińska I. 2008. *Optymalny obszar walutowy. Teoria i praktyka na kontynencie amerykańskim*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.