

Uniwersytet Warszawski  
Wydział Zarządzania

Mgr Tomasz Rosiak

Federalizm Fiskalny a Unia Gospodarcza i Walutowa

Autoreferat

**Rozprawa doktorska przygotowana  
pod kierunkiem:**

Prof. zw. dr hab. Alojzego Z. Nowaka

**Recenzenci:**

Prof. dr hab. Ewa Latoszek, SGH

Prof. dr hab. Andrzej Wieczorkiewicz, ALK

Warszawa, kwiecień 2016

## Spis treści

1. Uzasadnienie wyboru tematu .....	3
2. Cel pracy, przyjęte hipotezy i pytania badawcze .....	4
3. Metody badań.....	5
4. Przebieg i wyniki badań .....	6
5. Wnioski.....	14
6. Bibliografia – pozycje wykorzystane w autoreferacie .....	15
<b>Załącznik 1:</b> Przykładowa alokacja wybranych kompetencji w federalizmie fiskalnym .....	18
<b>Załącznik 2:</b> Podział kompetencji w Unii Europejskiej .....	19
<b>Załącznik 3:</b> Reformy instytucjonalne a federalizm fiskalny .....	20

## 1. Uzasadnienie wyboru tematu

Koniec pierwszej dekady funkcjonowania był dla gospodarki strefy euro trudnym okresem. Uroczyste podsumowania, które z tej okazji planowano<sup>1</sup> musiały zostać zastąpione programami reform zarówno poszczególnych krajów przeżywających dotkliwie kłopoty, jak i samej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Kryzys gospodarczy, który w 2008 dotarł ze Stanów Zjednoczonych Ameryki, obnażył słabości architektury UGW. Zaliczyć można do nich obecność scentralizowanej polityki monetarnej oraz zdecentralizowanych, i w niewystarczającym stopniu skoordynowanych, polityk fiskalnych, a także włączenie do wspólnego obszaru walutowego państw znajdujących się na różnym etapie rozwoju gospodarczego. Kraje słabiej rozwinięte, o niższym PKB per capita, zgodnie z prawem malejących przychodów z kapitału, mają tendencję do szybszego wzrostu gospodarczego (efekt doganiania – *catch-up effect*). Wyższa dynamika produktywności i w konsekwencji szybsze tempo wzrostu PKB przekłada się natomiast na wyższy popyt na pieniądź, a co za tym idzie i wyższy poziom inflacji.<sup>2</sup> Polityka pieniężna, choć symetryczna dla wszystkich członków unii monetarnej, w warunkach słabo skoordynowanych, zdecentralizowanych polityk fiskalnych, dawała niejednolite efekty. W związku z tym w krajach bogatszych, charakteryzujących się niższą dynamiką PKB występowały dodatnie realne stopy procentowe, a w krajach biedniejszych ujemne. Wprowadzenie wspólnej, stabilnej waluty oraz integracja rynków finansowych przyniosła więc nie tylko korzyści, ale wiązała się także z ekspozycją na istotne ryzyka jak np. zwiększenie zadłużenia sektora prywatnego oraz boomy konsumpcyjne i inwestycyjne.<sup>3</sup>

Przed kryzysem, strefa euro nie dysponowała narzędziem, które byłoby w stanie stabilizować gospodarki państw członkowskich lub, w wariacie najgorszym, ratować przed niewypłacalnością. Jednocześnie kraje członkowskie nie dysponowały autonomiczną polityką monetarną, więc nie mogły dostosować stóp procentowych do

---

<sup>1</sup> Sukcesy strefy euro opublikowano m.in. w raporcie: Komisja Europejska. (2008). *EMU@10.Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*. European Economy No. 2

<sup>2</sup> Patrz efekt Balassy-Samuelsona np.: Krugman, P.R., Obstfeld, M. (2006). *International Economics – Theory & Policy*. Pearson International Edition, 7th edition

<sup>3</sup> Na pdst. Ryć, K., Nowak, A.Z. (2013). *Europa potrzebuje liberalnego Keynsa*. Rzeczpospolita, z dn. 26.11.2013, (źródło internetowe: <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/1067684.html> dostęp z dn. 2015.05.07) oraz Tchorek, G. (2013). *Nierównowagi fiskalne i makroekonomiczne w strefie euro a nowe rozwiązania instytucjonalne*. Management and Business Administration. Central Europe Vol. 21, No. 2(121).

kondycji swoich gospodarek. Nie mogły także poprawić swojej konkurencyjności poprzez dewaluację kursu walutowego, ponieważ waluty krajowe zostały zastąpione przez Euro.

Konieczne zatem było opracowanie narzędzi zdolnych nie tylko do bardziej efektywnej koordynacji polityk fiskalnych, co obniżyłoby podatność strefy euro na szoki, lecz także mechanizmów zdolnych do stabilizowania koniunktury gospodarczej, gdy ta się pogorszy.

Władze Unii Europejskiej podjęły szereg inicjatyw reformatorskich. Ponieważ powrót do zdecentralizowanych polityk monetarnych byłby końcem projektu Unii Gospodarczej i Walutowej, działania naprawcze ukierunkowano na centralizację polityk fiskalnych. Ich efektywniejsza koordynacja poprawiłaby skuteczność polityki monetarnej oraz zwiększyła odporność gospodarki strefy euro na szoki. Nie opracowano jednak narzędzia stabilizacji koniunktury gospodarczej. Co więcej, do momentu publikacji Sprawozdania Czterech Prezydentów i Prezesa EBC<sup>4</sup> nie opracowano wspólnej wizji ani Unii Europejskiej, ani zreformowanej Unii Gospodarczej i Walutowej. Jej budowa jest utrudniona ze względu na zróżnicowanie kulturowe, ekonomiczne oraz społeczne poszczególnych krajów. Każdy kraj dąży do swojego celu, który niekoniecznie musi być zbieżny z interesem całej Wspólnoty.<sup>5</sup> W związku z tym trudno było oceniać na jakim etapie skończą się reformy oraz jaka będzie ich finalna skuteczność.

## 2. Cel pracy, przyjęte hipotezy i pytania badawcze

Praca została poświęcona zagadnieniu federalizmu fiskalnego, czyli scentralizowanej polityce fiskalnej w systemie federacyjnym,<sup>6</sup> jako kompleksowego rozwiązania na kryzys gospodarczy w strefie euro. Jego implementacja umożliwiłaby wyeliminowanie znaczącej części dysfunkcji zwiększających podatność Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) na szoki gospodarcze oraz doposażenie jej w instytucje pozwalające na ich skuteczną absorpcję. Celem pracy jest zbadanie możliwości wdrożenia rozwiązań typowych dla federalizmu fiskalnego w UGW oraz określenie działań, które należałoby podjąć zmierzając w tym kierunku.

---

<sup>4</sup> Przewodniczący Komisji Europejskiej, (2015). *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Report by Jean Claude-Juncker, Komisja Europejska, Bruksela

<sup>5</sup> Nowak, A.Z. (2012). *End of Eurozone?* W: Latoszek, E., Kotowska, I. E., Nowak, A. Z., Stępnia, A. (red), (2012). *European Integration Process in the New Regional and Global Settings*. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa

<sup>6</sup> Stiglitz J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa s.879

Punktem wyjścia badania jest **hipoteza główna**, sformułowana w następujący sposób: **„Unia Gospodarcza i Walutowa dzieli wiele wspólnych cech z systemem federalizmu fiskalnego”**. Zaliczyć można do nich m.in.: wieloszczeblowy podział władzy (na centralną i lokalną o dużej autonomii), obecność transferów i subsydiów jako narzędzi zarządzania efektami zewnętrznymi lub specyficzną alokację kompetencji przypisanych poszczególnym poziomom władzy. Przyjęto również **hipotezę pomocniczą**, w treści: **„Choć Unia Gospodarcza i Walutowa dzieli wiele cech wspólnych z federalizmem fiskalnym, to ograniczone możliwości działania poszczególnych rozwiązań sprawiają, że nie korzysta ona z podstawowych zalet jakie oferuje ten system”**.

Postawiono także następujące pytania badawcze:

1. Jakie są warunki konieczne dla uzasadnienia wdrożenia federalizmu fiskalnego?
2. Jakie są cechy charakterystyczne dla systemu federalizmu fiskalnego?
3. Czy Unia Gospodarcza i Walutowa jako federacja znacząco by się różniła od istniejących obecnie państw federalnych?
4. Które cechy systemu federalizmu fiskalnego posiada Unia Gospodarcza i Walutowa?
5. Które z cech federalizmu fiskalnego, których nie posiadała Unia Gospodarcza i Walutowa przed kryzysem zostały uzupełnione wraz z wdrożeniem ostatnich reform?

### 3. Metody badań

Ze względu na interdyscyplinarny charakter pracy należałoby ją zaliczyć do nurtu heterodoksyjnego w ekonomii. Podejmowany temat – federalizmu fiskalnego łączy się bowiem z wieloma dziedzinami nauk jak np. ekonomia, prawo lub nauki polityczne. Rozpatrując natomiast niniejszą rozprawę z perspektywy koncepcji integracji europejskiej wpisuje się ona w nurt federalistyczny.<sup>7</sup>

W dysertacji przyjęto metodę dedukcyjną na podstawie której przeprowadzono analizę teoretyczno-empiryczną. Proces badawczy został podzielony na cztery etapy. W pierwszym, na podstawie krytycznej analizy literatury z zakresu federalizmu fiskalnego opracowany został model tego systemu. W drugim, wykazano podstawowe dysfunkcje Unii Gospodarczej i Walutowej z różnych perspektyw teoretycznych. Dzięki

---

<sup>7</sup> Patrz: Latoszek, E. (2007). *Integracja Europejska, mechanizmy i wyzwania*. Książka i Wiedza, Warszawa, s.55-57

temu możliwa stała się prezentacja podstawowych zalet i wad wdrożenia federalizmu fiskalnego w UGW. W trzecim etapie model ten skonfrontowano z dorobkiem integracji Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) przed kryzysem. W czwartym natomiast zweryfikowano czy zdiagnozowane odstępstwa od modelu federalizmu fiskalnego zostały zniwelowane poprzez pakiety reform wdrożonych jako odpowiedź na kryzys.

#### 4. Przebieg i wyniki badań

Punktem wyjścia do badania był krytyczny przegląd literatury z dziedziny federalizmu fiskalnego. Przyjmując klasyfikację W.E. Oatesa,<sup>8</sup> w analizie skoncentrowano się głównie na dorobku pierwszej generacji federalizmu fiskalnego (FF). Sklasyfikowanie poszczególnych prac naukowych w ramach tej samej generacji opierało się bardziej na zbieżności obszaru badań oraz tematyki dyskusji z perspektywy makroekonomii lub polityki gospodarczej, aniżeli spójności wniosków. Wspólnym było przekonanie o zawodności rynku i potrzeby jego regulacji, wpływania na niego, aby przyczynić się do bardziej efektywnej alokacji zasobów w gospodarce. Zakładano także, że bez względu na motywy działania, każdy szczebel władzy dąży do maksymalizacji dobrobytu społecznego swoich wyborców.

Jak wykazały badania, implementacja FF będzie szczególnie zasadna, gdy spełnione zostaną dwa warunki:<sup>9</sup>

1. Społeczeństwo będzie heterogeniczne.
2. Będzie występowało zróżnicowanie potrzeb między lokalnymi społecznościami w zakresie podaży dóbr i usług publicznych.

Dla krajów lub organizacji międzynarodowej spełniającej dwa powyższe warunki opracowano więc, na podstawie przytoczonej w pracy literatury, przybliżoną listę parametrów określających czy dążą one do modelu federalizmu fiskalnego (nabierają jego cech). Parametry te podzielone zostały na dwie grupy. Pierwsza składa się z dwóch **warunków brzegowych**, bez istnienia których wdrożenie modelu federalizmu fiskalnego traci sens. Są nimi: **obecność wspólnego rynku** oraz **wspólnego obszaru walutowego**

---

<sup>8</sup> Oates W. E. (2005). *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. Springer Science + Business Media, Inc, Holandia; systematyka zaproponowana przez Oates'a została doceniona i zaimplementowana przez innych autorów jak np. Weingast, B., R. (2009). *Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives*. Journal of Urban Economics, nr 65, s. 279-293

<sup>9</sup> Na podstawie: Mueller D.C. *Why federalism?* w: Molander P. (2004), *Fiscal Fderalism in Unitary States*. Kluwer Academic Publishers, s. 132

zarządzanego poprzez **wspólną politykę monetarną**. Druga grupa stanowi zestaw cech charakterystycznych dla modelu federalizmu fiskalnego. Nie muszą one występować łącznie, lub stanowić idealnie odwzorowanych wytycznych z literatury przedmiotu. Ich obecność zależna jest bowiem od sposobu konfiguracji ustroju federalnego. Poniżej wymieniono **charakterystyczne cechy federalizmu fiskalnego** z drugiej grupy:

- wertykalny, wieloszczeblowy charakter podziału władzy (min. 2 szczeblowy) z relatywnie dużą autonomią szczebla niższego niż centralny,<sup>10</sup>
- obecność budżetu federalnego i lokalnych,
- obecność transferów i subsydiów jako narzędzi zarządzania efektami zewnętrznymi,<sup>11</sup>
- cechy budżetu federalnego:
  - rozmiar: zakres od ok. 10% - ok. 50% PKB przy średniej dla analizowanych krajów o ustroju federalnym na poziomie ok. 30% PKB,
  - proces decyzyjny uchwalania budżetów i możliwości zadłużania: szczebel centralny ma prymat nad lokalnymi; istnieje możliwość generowania zadłużania przez szczebel centralny (notowania deficytu budżetu federalnego), zaś konieczność bilansowania lokalnych budżetów,<sup>12</sup>
  - występowanie funkcji: międzyokresowej stabilizacji, międzyregionalnego ubezpieczenia, międzyregionalnej redystrybucji,<sup>13</sup>
- przypisanie opodatkowania: budżet federalny powinien mieć możliwość finansowania z przykładowych typów podatków jak: VAT, akcyza, CIT, PIT, podatek obrotowy, składki na ubezpieczenia społeczne,<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc., Nowy Jork,

<sup>11</sup> Gordon, R.H. (1982). *An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism*. NBER Working Paper Series, Working Paper No 1004

<sup>12</sup> McKinnon, R. (1997). *Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union*. s.75-76 w: Blejer M., Ter-Minassian T. (red.) (1997b). *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi*. Routledge, Londyn oraz Weingast, B. (1995). *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*. Journal of Law, Economics and Organization No 11, s.1-31

<sup>13</sup> Fatas A. (1998). *Does EMU need a fiscal federation?* Economic Policy, Nr 26, s. 163- 203

<sup>14</sup> Oates, W.E. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3., s. 1120-1149; z koncepcją tą zgadzał się również Mueller D.C. *Why federalism?* w Molander P. (2004), *Fiscal Federalism in Unitary States*. Kluwer Academic Publishers, s. 132

- alokacja kompetencji między szczebel centralny a lokalny (zgodnie z Załącznikiem 1).<sup>15</sup>

Powyższych warunków brzegowych federalizmu fiskalnego nie należy traktować jako jednoznacznych wskaźników tzn. brak zbieżności z konkretnym kryterium nie oznacza, że dane rozwiązania instytucjonalne kraju nie mają cech federalizmu fiskalnego. Listę tę należy rozpatrywać łącznie i dopiero na podstawie całościowej ewaluacji można wyciągać wnioski. Choć czysty model federalizmu fiskalnego może być zrealizowany jedynie w ustroju federalnym państwa, kraje o ustroju unitarnym również mogą przyjmować jego cechy. W związku z tym, podobnie jak w przypadku pojedynczego kryterium, sformułowana ocena nie wskazuje jednoznacznie, że kraj realizuje model federalizmu fiskalnego lecz wskaże, czy dane rozwiązania mają więcej lub mniej cech typowych dla federacji. Wskazane wyżej kryteria mogą również posłużyć ocenie zbieżności z modelem federalizmu fiskalnego nie tylko pojedynczych krajów lecz również grup integrujących się państw. W związku z tym, im wyższe stadium integracji osiągną państwa, tym więcej parametrów będzie zbieżnych z FF. Dlatego też za pomocą opracowanych kryteriów możliwa stała się ocena konstrukcji Unii Europejskiej, a zwłaszcza Unii Gospodarczej i Walutowej jako najbardziej zintegrowanych państw Wspólnoty, pod kątem jej zbieżności z modelem federalizmu fiskalnego. Przed przystąpieniem do tej oceny przeprowadzono analizę podstawowych dysfunkcji Unii Gospodarczej i Walutowej z perspektywy teorii integracji ekonomicznej, teorii optymalnych obszarów walutowych oraz wybranych modeli analizujących rolę polityki monetarnej i fiskalnej. Wykazała ona, że proces integracji europejskiej oprócz wymiernych korzyści ekonomicznych jakie ze sobą niesie np. poprzez efekty kreacji handlu, generuje także pewne ryzyka. Zostały one obnażone wraz z nadejściem kryzysu ze Stanów Zjednoczonych Ameryki. Iluzja wspólnego, jednolitego organizmu gospodarczego opadła wraz z rewizją wyceny kosztów zadłużania poszczególnych krajów przez rynki finansowe. Wspólna polityka monetarna, która za pośrednictwem niskich stóp procentowych przyczyniła się zwiększenia dynamiki PKB niektórych krajów wiązała się także ze znaczącą ekspozycją na ryzyka. Przystępując bowiem do unii walutowej kraje strefy euro zrzekały się możliwości wpływania na swoją gospodarkę m.in. poprzez zmiany stóp procentowych lub poprzez politykę kursową jako

---

<sup>15</sup> Shah, A. (2005). *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?*, Policy research Working Paper, World Bank oraz Boadway R., Shah A. (2009). *Fiscal Federalism*. Cambridge University Press, s. 137



mechanizmów absorpcji szoków. Centralizacja polityki monetarnej nie pociągnęła za sobą centralizacji polityki fiskalnej, która mogłaby ograniczać podatność na szoki asymetryczne oraz minimalizować ich skutki.

Strefa euro, mimo że budowana na dorobku naukowym TOOW, nie spełnia jej podstawowych założeń. Nie jest więc optymalnym obszarem walutowym, przez co jest bardziej narażona i bardziej wrażliwa na asymetryczne szoki gospodarcze. Co więcej, ze względu na swój heterogeniczny charakter, strefie euro trudniej wypełnić niektóre kryteria TOOW (jak np. mobilności pracy) niż Stanom Zjednoczonym Ameryki. Tym bardziej kwestia integracji fiskalnej, *notabene*, jako jednego z parametru optymalnych obszarów walutowych odpowiadających za skuteczność absorpcji szoków asymetrycznych, powinna znaleźć się w centrum debaty nad reformą Unii Europejskiej, a zwłaszcza Unii Gospodarczej i Walutowej.

Problemy z zarządzaniem makroekonomicznym wiążą się z symetrycznością, centralizacją polityki monetarnej i asymetrycznym, zdecentralizowanym charakterem polityki fiskalnej. Strefa euro zмага się nie tylko ze zbyt słabą koordynacją polityk fiskalnych, lecz także wzajemnym niedostosowaniem polityki pieniężnej z narodowymi politykami fiskalnymi oraz niewłaściwym przypisaniem ich ról. Zgodnie z modelem Mundella odpowiednia jest sytuacja, w której polityka monetarna odpowiada za równowagę zewnętrzną, a fiskalna za wewnętrzną.<sup>16</sup> Tymczasem w Unii Gospodarczej i Walutowej polityka monetarna musi odpowiadać zarówno za równowagę zewnętrzną jak i wewnętrzną co wpływa na efektywność jej funkcjonowania. W takich warunkach dodatkowe kłopoty pojawiły się ze strony zintegrowanych rynków finansowych, które miały się przyczynić do efektywniejszej alokacji kapitału, tymczasem doprowadziły do zjawiska baniek (*boom and bust*), a następnie gwałtownych odpływów kapitału z zadłużonych krajów (*sudden stop*).<sup>17</sup> Nieodpowiednia koordynacja polityki gospodarczej w strefie euro przyczyniła się więc do narastania nierównowag makroekonomicznych potęgując skutki kryzysu.

Wymienione wyżej ułomności mogłoby zostać wyeliminowane poprzez utworzenie silniejszego gospodarczego filaru Unii Gospodarczej i Walutowej opartej na federalizmie

---

<sup>16</sup> Mundell R.A. (1962). *The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability*. Staff Papers - International Monetary Fund, Vol. 9, No. 1, Palgrave Macmillan Journals, s. 70-79

<sup>17</sup> Tchorek, G. (2013). *Nierównowagi fiskalne i makroekonomiczne w strefie euro a nowe rozwiązania instytucjonalne*. Management and Business Administration. Central Europe Vol. 21, No. 2(121)

fiskalnym jako rozwiązaniu najlepiej odpowiadającemu heterogenicznemu charakterowi wspólnoty. W kontekście opisanych dysfunkcji zidentyfikowano zalety wdrożenia FF w Unii Gospodarczej i Walutowej. Zaliczyć do nich można m.in.:

- pomoc w wypełnieniu niektórych kryteriów TOOW (np. zbieżności cykli koniunkturalnych poprzez ścisłą koordynację polityk fiskalnych<sup>18</sup>),
- pomoc w absorpcji szoków asymetrycznych za pośrednictwem budżetu centralnego i stabilizacja dochodu narodowego (za pomocą transferów z budżetu centralnego),
- odpowiednie przypisanie ról: polityka monetarna odpowiadałaby za równowagę zewnętrzną a fiskalna za wewnętrzną,
- tańsze zadłużenie poprzez budżet centralny cechujący się większą wiarygodnością aniżeli lokalne,
- ograniczenie ryzyka niewypłacalności poszczególnych krajów członkowskich strefy euro (dzięki zadłużaniu się poprzez budżet centralny),
- większa możliwość mobilizacji krajów do reform np. mających się przyczynić do uelastycznienia rynku pracy, co pozytywnie wpłynęłoby na konkurencyjność gospodarki strefy euro jako takiej za pomocą bodźców fiskalnych (subsydia i opodatkowanie),
- oszczędności wynikające z przeniesienia kompetencji wybranych polityk na szczebel centralny (np. dzięki wspólnej polityce obronnej możliwe stałoby się zaoszczędzenie środków w dwojaki sposób: (i) dzięki efektom skali - wraz z większą skalą działania malałyby koszty jednostkowe oraz (ii) dzięki unikaniu powielania wydatków na poszczególne cele.

Zdiagnozowano również podstawowe wady wdrożenia takiego rozwiązania w UGW. Zaliczono do nich m.in.:

- możliwe przeszacowanie skuteczności transferów w federalizmie fiskalnych jako czynników ograniczających zmienność dochodów,

---

<sup>18</sup> Zbieżność cykli koniunkturalnych ograniczyłaby podatność strefy euro na szoki, w związku z czym można się spodziewać, że potencjalne skutki takich szoków, jeśli by do nich doszło, byłyby mniejsze

- zwiększenie transferów dokonywanych z budżetu centralnego mogłoby utrwalić uzależnienie słabiej rozwiniętych regionów od pomocy płynącej z bogatszych, szybciej rozwijających się krajów,
- może wystąpić ryzyko nadmiernej centralizacji, co sprawi większe koszty funkcjonowania systemu i podaży dóbr i usług publicznych aniżeli w zdecentralizowanym systemie,
- obniżenie satysfakcji obywateli z podaży dóbr i usług publicznych (władza lokalna ma większą wiedzę nt. preferencji obywateli),
- wzrost kosztów funkcjonowania administracji centralnej,
- utrata suwerenności w wybranych obszarach polityki fiskalnej.

Kolejnym etapem badania była ocena zbieżności Unii Gospodarczej i Walutowej z wcześniej opracowanym modelem. Jak zaznaczono w pracy w przypadku UGW jest uzasadnione prowadzenie FF w strefie euro, ponieważ heterogeniczność społeczeństwa oraz zróżnicowanie jego potrzeb jest większe aniżeli w wybranych krajach funkcjonujących w ustroju federalnym (np. Szwajcarii, Niemczech lub Stanach Zjednoczonych Ameryki). Spełnione są także dwa warunki brzegowe uzasadniające implementację tego systemu tj. obecność wspólnego rynku oraz wspólnej waluty. W funkcjonowanie Unii Europejskiej, a co za tym idzie także i strefy euro, wbudowano wiele mechanizmów, które wzorowane są właśnie na rozwiązaniach z państw o ustroju federalnym. Można wśród nich wymienić wieloszczeblowy charakter władzy, który opiera się na odpowiedniej hierarchii wynikającej z podziału kompetencji (patrz: Załącznik 2). Wspierany jest on przez system transferów i subsydiów – czyli kolejnej cesze charakterystycznej dla federalizmu fiskalnego. Inne obszary, które bardziej przybliżają Unię Europejską do państwa (federalnego) niż do organizacji międzynarodowej to załączki europejskiej armii lub kategoria obywatelstwa. W ograniczonym stopniu Unia Europejska jest zbieżna z FF w obszarze źródeł finansowania budżetu centralnego. Jedynie 25% środków odpowiada zaleceniom formułowanym przez literaturę przedmiotu. Zakres działania budżetu centralnego, ze względu na jego niewielki rozmiar, również jest ograniczony. Choć realizowana jest funkcja redystrybucji, to przed kryzysem Unia Europejska, a zwłaszcza Unia Gospodarcza i Walutowa, nie dysponowała funkcjami

pozwalającymi stabilizować gospodarkę w obliczu szoku (zabrakło funkcji międzyokresowej stabilizacji oraz międzyregionalnego ubezpieczyciela).

Fundamentalną kwestią, która odróżnia konfigurację UE od modelu federalnego jest także uzależnienie wysokości budżetu centralnego od decyzji przedstawicieli lokalnych władz. Wynika on bowiem z pułapów określonych w ramach WRF, które są negocjowane między innymi przez Radę Unii Europejskiej. Taki układ sprawia, że nie tylko trudniej jest dostosowywać rozmiar budżetu centralnego do aktualnych ekonomicznych potrzeb całej gospodarki wspólnotowej, lecz także odpowiednio zarządzać efektami zewnętrznymi.

Ten etap badań pozwolił nie tylko zweryfikować hipotezę główną oraz pomocniczą, lecz także sformułować rekomendacje związane z potencjalną implementacją federalizmu fiskalnego w Unii Gospodarczej i Walutowej. Do kluczowych z tej perspektywy działań, które należałoby podjąć zaliczono:

- centralizację uprawnień z zakresu polityki fiskalnej (ograniczenie zadłużenia krajów członkowskich oraz umożliwienie generowania deficytu przez budżet centralny UE)
- reformę źródeł finansowania budżetu centralnego poprzez: (i) zwiększenie rozmiaru budżetu centralnego oraz (ii) wbudowanie funkcji realizowanych przez budżet centralny (funkcje międzyregionalnego ubezpieczyciela i międzyokresowej stabilizacji).

Ostatnim etapem badania była analiza przeprowadzonych reform pod kątem ich zbieżności z modelem federalizmu fiskalnego. Dzięki temu możliwa stała się odpowiedź na pytanie które z cech federalizmu fiskalnego, których nie posiadała Unia Gospodarcza i Walutowa przed kryzysem zostały uzupełnione wraz z wdrożeniem ostatnich zmian instytucjonalnych. Jak wykazała przeprowadzona analiza, działania reformatorskie, które podjęto w odpowiedzi na kryzys, miały z jednej strony naprawić dotychczasowe dysfunkcje i zwiększyć odporność na szoki w przyszłości (Sześciopak, Dwupak, Pakt Euro plus oraz Pakt Fiskalny), a z drugiej strony zwiększyć możliwości ich absorpcji (EMS, Mechanizm zdolności fiskalnej i w mniejszym stopniu EFIS). Wdrożone reformy można uznać za zbieżne z modelem federalizmu fiskalnego. Prowadzą one bowiem do centralizacji uprawnień, zwłaszcza z zakresu polityki budżetowej. Większa kontrola władz centralnych nad budżetami krajowymi oraz ograniczone możliwości ich zadłużenia mogą też świadczyć o ewolucyjnej zmianie w kierunku, postulowanym przez teorię federalizmu fiskalnego, który prowadzi do umożliwienia generowania zadłużenia

poprzez budżet centralny. Jest to bowiem bardziej wiarygodna instytucja względem mniejszych budżetów lokalnych. Choć UGW wydaje się zmierzać w stronę umożliwienia generowania długu centralnego, jak dotąd nie wypracowano jeszcze ostatecznych rozwiązań w tym obszarze. To skłania do wniosków, że strefa euro nie dysponuje wystarczającymi narzędziami absorpcji szoków. Podczas prac nad reformami wyraźnie skoncentrowano się na części prewencyjnej – prawodawstwo unijne było w tym zakresie znacznie bardziej zaawansowane aniżeli w części reaktywnej (rozumianej jako tej, która umożliwia absorpcję szoków), więc łatwiej było przeprowadzić reformy. W związku z tym funkcjonujące obecnie rozwiązania w znacznie większym stopniu kładą nacisk na ograniczanie podatności na szoki gospodarek krajów członkowskich, aniżeli na mechanizmy ich absorpcji. Biorąc pod uwagę bieżące potrzeby, czyli recesję bądź stagnację gospodarki unijnej można dyskutować czy ta kolejność była właściwa. Inną kwestią jest problem związany z zapewnieniem finansowania dla reform na szczeblu krajowym, co może rzutować na skuteczność ich wdrażania. Kraje członkowskie muszą przyjmować ambitne zobowiązania, wymagające często wysokich nakładów, co jest szczególnie trudne w warunkach stagnacji lub recesji, kiedy wpływy do budżetów państw są niższe niż w trakcie wzrostu gospodarczego. Szczegółowe wyniki tej części badania zostały zaprezentowane w Załączniku (3).

Ostatnie reformy można jednak rozpatrywać także w kontekście negatywnych skutków ubocznych. Najważniejszym z nich jest znaczące zróżnicowanie w poziomach integracji między poszczególnymi krajami. W związku z tym, podobnie jak zauważa Goodhart,<sup>19</sup> należy przypuszczać, że model oparty o system federalny nie jest możliwy do implementacji w całej Unii Europejskiej. Zróżnicowanie w poziomie integracji poszczególnych krajów członkowskich mogłoby bowiem rodzić zbyt wiele problemów z opracowaniem, wdrożeniem oraz z zarządzaniem systemem opartym o tak niejednorodną strukturę. Zasadne wydaje się wprowadzenie takiego modelu jedynie w krajach strefy euro, dla których byłoby to z jednej strony najłatwiejsze, a z drugiej strony rozwiązywałoby najwięcej najpilniejszych problemów związanych z zarządzaniem gospodarczym jako takim. Choć z ekonomicznego punktu widzenia, dla najlepiej zintegrowanych krajów taki krok można by uznać za korzystny, to z perspektywy interesu całej Unii Europejskiej liczącej 28 krajów odpowiedź nie jest już tak jednoznaczna.

---

<sup>19</sup> Goodhart, Ch. (2011). *Europe: After Crisis*, DSF Policy Paper, 18, Amsterdam, s. 7

## 5. Wnioski

Unia Gospodarcza i Walutowa w swojej konstrukcji jest zbliżona do modelu federalizmu fiskalnego. Niedoposażenie centralnego budżetu w funkcje międzyokresowej stabilizacji i międzyregionalnego ubezpieczyciela w warunkach scentralizowanej polityki monetarnej i zdecentralizowanej polityki fiskalnej sprawia, że wciąż jest stosunkowo podatna na szoki oraz nie dysponuje wystarczającymi narzędziami ich absorpcji.

Przeprowadzone reformy mają charakter negatywnego federalizmu. Nakładają szereg wymagań na państwa członkowskie strefy euro. Ich nieprzestrzeganie może skutkować nałożeniem sankcji. Nie przewidziano natomiast żadnych zachęt lub źródeł finansowania reform będących w zgodzie z nowymi wytycznymi formułowanymi przez instytucje centralne.<sup>20</sup> Można więc przypuszczać, że motywacja do zaleceń formułowanych m.in. w ramach Semestru Europejskiego będzie ograniczona. Dotychczas wbudowane funkcje stabilizujące gospodarkę będą miały ograniczoną skuteczność, ponieważ uruchamiane będą w późnych fazach kryzysu, czyli w momencie niewypłacalności krajów. Konieczne jest zatem utworzenie narzędzia zdolnego do stabilizowania gospodarek na wczesnym etapie zakłóceń koniunktury. Najkorzystniejszą formą takiego narzędzia byłyby funkcje wbudowane w budżet centralny. Wiązałoby się to z koniecznością zwiększenia jego rozmiaru mierzonego w relacji do PKB, a tym samym utworzenie nowych źródeł jego dochodów. Dotychczasowe propozycje rozwiązań związane z Mechanizmem Stabilności Fiskalnej (inaczej zwanym również Mechanizmem Stabilizacji Makroekonomicznej) karzą przypuszczać, że przyjmie on jednak inną formę, co może mieć wpływ na jego skuteczność.

Na podstawie przeprowadzonych badań można też wnioskować, że choć nie zwiększono rozmiarów budżetu centralnego, zasoby finansowe, którymi dysponują instytucje centralne rosną i najprawdopodobniej dalej będą rosły (np. Europejski Mechanizm Stabilności, Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych lub projektowany Mechanizm Stabilizacji Makroekonomicznej). Świadczyć to może o:

- zbyt niskim pułapie środków gromadzonych w ramach budżetu centralnego w stosunku do potrzeb gospodarki unijnej,

---

<sup>20</sup> Grosset.G. (2013). *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa*. Analiza Natolińska 7(65), Centrum Europejskie Natolin, s.9

- zbyt sztywnych ramach funkcjonowania budżetu centralnego, skoro tworzy się tego typu rozwiązania,
- procesie decentralizacji budżetu Unii Europejskiej (finansowanie przez różne fundusze zadań, które mogłyby być częścią kompetencji budżetu centralnego),
- braku woli zwiększania składek do budżetu centralnego przez kraje członkowskie, co skłania do szukania nowych form finansowania wydatków,
- konieczności przeprowadzenia reform źródeł dochodów do budżetu centralnego, które z jednej strony działałyby na zasadzie automatycznych stabilizatorów dopasowując pobierane kwoty do aktualnej sytuacji gospodarczej, a z drugiej uniezależniłyby ustalanie WRF od kłopotliwego procesu negocjacji pomiędzy krajami członkowskimi. Ich atutem byłby możliwy wzrost budżetu względem PKB Wspólnoty.

Wyżej wymienione wnioski oraz postępująca centralizacja uprawnień z zakresu polityki fiskalnej mogą świadczyć o tzw. pełzającej federalizacji. W najbliższej przyszłości może ona doprowadzić do stanu, w którym Unia Gospodarcza i Walutowa nie będąc federacją, funkcjonować będzie w sposób zbliżony do modelu federalizmu fiskalnego. Na tego typu strategię wskazują również niektórzy eksperci w tej kwestii jak np. Paul De Grauwe<sup>21</sup>, który zakłada, że Unia Europejska powinna pójść nawet dalej – w kierunku unii politycznej. Przypuszcza także, że cel ten osiągnąć będzie właśnie metodą małych kroków (*small steps strategy*). W tym kontekście ostatnie reformy można uznać za wstępny etap - budowy fundamentów pod system federalizmu fiskalnego. Bardzo prawdopodobne, że jeszcze przez wiele lat UGW będzie nabierała cech federalnych, jednak nie osiągnie modelu federalizmu fiskalnego w stu procentach. Nie stanie się bowiem federacją. Możliwe jednak, że wspólnych z federalizmem fiskalnym cech będzie na tyle dużo, że de-facto będzie można mówić o systemie fiskalnym Unii Europejskiej jako zbieżnym z federacyjnym.

## 6. Bibliografia – pozycje wykorzystane w autoreferacie

Baldwin, R., Wyplosz, Ch. (2012). *The Economics of European Integration*. McGraw-Hill Higher Education, czwarte wydanie, s. 92,

---

<sup>21</sup>De Grauwe P. (2012). *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, s.125

- Boadway R., Shah A. (2009). *Fiscal Federalism*. Cambridge University Press, s. 137,
- De Grauwe P. (2012). *Economics of Monetary Union*. Oxford University Press, s.125,
- Fatas A. (1998). *Does EMU need a fiscal federation?* Economic Policy, Nr 26, s. 163- 203,
- Gordon, R.H. (1982). *An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism*. NBER Working Paper Series, Working Paper No 1004,
- Goodhart, Ch. (2011). *Europe: After Crisis*. DSF Policy Paper, 18, Amsterdam, s. 7,
- Grosset.G. (2013). *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa*. Analiza Natolińska 7(65), Centrum Europejskie Natolin, s.9,
- Komisja Europejska. (2008). *EMU@10.Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*. European Economy No. 2,
- Latoszek, E. (2007). *Integracja Europejska, mechanizmy i wyzwania*. Książka i Wiedza, Warszawa, s.55-57,
- McKinnon, R. (1997). *Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union*. s.75-76 w: Blejer M., Ter-Minassian T. (red.) (1997b). *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi*. Routledge, Londyn,
- Mueller D.C. *Why federalism?* w: Molander P. (2004), *Fiscal Federalism in Unitary States*. Kluwer Academic Publishers, s. 132,
- Mundell R.A. (1962). *The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability*. Staff Papers - International Monetary Fund, Vol. 9, No. 1, Palgrave Macmillan Journals, s. 70-79
- Nowak, A.Z. (2012). *End of Eurozone?* W: Latoszek, E., Kotowska, I. E., Nowak, A. Z., Stępnia, A. (red), (2012). *European Integration Process in the New Regional and Global Settings*. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa,
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc., Nowy Jork,
- Oates, W.E. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3., s. 1120-1149,
- Oates W. E. (2005). *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. Springer Science + Business Media, Inc, Holandia,
- Przewodniczący Komisji Europejskiej, (2015). *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Report by Jean Claude-Juncker, Komisja Europejska, Bruksela
- Rosiak, T. (2014). *Fiscal federalism as a solution for eurozone problems*. Problemy Zarządzania, vol. 12, nr 4(49), t.2, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 18



Ryć, K., Nowak, A.Z. (2013). *Europa potrzebuje liberalnego Keynsa*. Rzeczpospolita, z dn. 26.11.2013, (źródło internetowe: <http://www.ekonomia.rp.pl/arttykul/1067684.html> dostęp z dn. 2015.05.07)

Shah, A. (2005). *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?*, Policy research Working Paper, World Bank

Skolimowska, A. (2014). *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, CeDeWu.PL, Warszawa, s. 88-89

Stiglitz J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa s.879

Tchorek, G. (2013). *Nierównowagi fiskalne i makroekonomiczne w strefie euro a nowe rozwiązania instytucjonalne*. Management and Business Administration. Central Europe Vol. 21, No. 2(121)

Weingast, B. (1995). *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*. Journal of Law, Economics and Organization No 11, s.1-31

## Załącznik 1: Przykładowa alokacja wybranych kompetencji w federalizmie fiskalnym

WYŁĄCZNE KOMPETENCJE WŁADZY FEDERALNEJ	KOMPETENCJE KOMPLEMENTARNE	WYŁĄCZNE KOMPETENCJE WŁADZY NIŻSZEGO SZCZEBLA (SUBFEDERALNEJ)
Polityka Monetarna	Infrastruktura ponadstanowa (np. drogi, kolej)	Szkolnictwo
Polityka Obronna	Badania podstawowe (B+R)	Służba zdrowia
Polityka Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Pomoc społeczna	Policja
Polityka Handlowa	Ściganie przestępstw	Straż pożarna
Polityka Stabilizacyjna		Sądownictwo
		Infrastruktura lokalna (np. drogi kolej)
		Kultura

Źródło: Opracowanie własne

## Załącznik 2: Podział kompetencji w Unii Europejskiej

Wyłączność Unii Europejskiej	Współdzielenie		Wspieranie, koordynacja lub uzupełnianie
	Wyłącznie UE, gdy ma kompetencje	Nie wyłącznie	
Unia Celna	Rynek wewnętrzny	Polityki B+R	Ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego
Ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego (Polityka konkurencji)	Polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w Traktatach	Polityka przestrzeni kosmicznej	Przemysł
Polityka monetarna w strefie euro (w odniesieniu do państw, których walutą jest euro)	Polityka spójności (gospodarczej, społecznej i terytorialnej)	Współpraca na rzecz rozwoju	Kultura
Zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa	Rolnictwo i rybołówstwo (z wyłączeniem autonomicznych kompetencji UE)	Pomoc humanitarna	Turystyka
Wspólna polityka handlowa	Ochrona środowiska		Edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport
	Ochrona konsumentów		Ochrona ludności i zapobieganie katastrofom
	Polityka transportowa		Współpraca administracji
	Polityka energetyczna		Koordynacja polityki gospodarczej, zatrudnienia i społecznej
	Europejska przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (dawny trzeci filar)		Wspólna polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony narodowej
	Wybrane polityki z zakresu ochrony zdrowia		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Skolimowska, A. (2014). *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, CeDeWu.PL, Warszawa, s. 88-89 oraz Baldwin, R., Wyplosz, Ch. (2012). *The Economics of European Integration*. McGraw-Hill Higher Education, czwarte wydanie, s. 92

### Załącznik 3: Reformy instytucjonalne a federalizm fiskalny

CECHA	ZALECENIE FEDERALIZMU FISKALNEGO	UNIA EUROPEJSKA PRZED KRYZYSEM	REFORMY
<b>Charakter podziału władzy</b>	Wertykalny, wieloszczeblowy	Szczebel centralny: instytucje unijne Szczebel lokalny: rządy narodowe	Zwiększenie liczby instytucji centralnych m.in. odpowiedzialnych za stabilizację gospodarek (EMS)
<b>Obecność budżetu federalnego i lokalnych</b>	Nadrzędność budżetu centralnego nad lokalnymi	Uzależnienie wysokości budżetu centralnego od negocjacji między przedstawicielami państw członkowskich; znaczna autonomia budżetów lokalnych	Centralizacja uprawnień z zakresu polityk budżetowych
<b>Obecność transferów i subsydiów</b>	Transfery i subsydia jako narzędzia zarządzania efektami zewnętrznymi	Występują. Dokonywane są głównie za pomocą następujących funduszy: - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) - Europejski Fundusz Społeczny (EFS) - Fundusz Spójności (FS) - Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) - Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)	Wprowadzenie transferów jako narzędzi stabilizujących (dla strefy euro) koniunkturę gospodarczą i zabezpieczających przed rozprzestrzenianiem się kryzysu na inne kraje członkowskie
<b>Rozmiar budżetu federalnego</b>	Brak konkretnych wskazań; opracowania dla UE oraz praktyka państw federalnych wskazuje na wartości od ok. 5-7% PKB	Ok. 1% PKB	Zwiększenie możliwości finansowych instytucji centralnych, lecz nie przez budżet centralny
<b>Możliwość generowania zadłużenia przez budżety</b>	Budżet centralny: możliwość zadłużania Budżety lokalne: zalecane zbilansowanie	Budżet centralny: brak możliwości zadłużania Budżety lokalne: zalecane zbilansowanie	Budżet centralny: brak możliwości zadłużania Budżety lokalne: zalecane zbilansowanie
<b>Funkcje realizowane przez budżety</b>	Budżet centralny: redystrybucja, międzyokresowa stabilizacja, międzyregionalny ubezpieczyciel Budżety lokalne: alokacja	Budżet centralny: redystrybucja Budżety lokalne: międzyokresowa stabilizacja, międzyregionalny ubezpieczyciel, alokacja	Budżet centralny: redystrybucja, do pewnego stopnia międzyokresowa stabilizacja Budżety lokalne: ograniczenie międzyokresowej stabilizacji, międzyregionalny ubezpieczyciel, alokacja
<b>Przypisanie opodatkowania</b>	Budżet centralny: podatki niezwiązane ze świadczeniem dóbr i usług publicznych (non-benefit taxes) Budżety lokalne: podatki związane ze świadczeniami dóbr i usług publicznych	Budżet centralny: wpływy ceł, 0,3% dochodów z VAT Budżety lokalne: wszystkie typy dochodów	Bez zmian

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rosiak, T. (2014). Fiscal federalism as a solution for eurozone problems. Problemy Zarządzania, vol. 12, nr 4(49), t.2, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 18