

**Małgorzata Misiak**

Uniwersytet Łódzki

---

## **FUNKCJA STABILIZACYJNA POLITYKI FISKALNEJ W UNII GOSPODARCZO-WALUTOWEJ (UGW). DOŚWIADCZENIA KRYZYSU GOSPODARCZO-FINANSOWEGO**

---

**Streszczenie:** Ostatnie lata przyniosły gospodarce europejskiej najgłębszą recesję od zakończenia II wojny światowej. W odpowiedzi na kryzys wiele państw uciekło się do stabilizowania gospodarki przy użyciu finansów publicznych. Celem artykułu jest wykazanie, że w myśl teorii i praktyki ponad dziesięć lat funkcjonowania UGW polityka stabilizacyjna powinna być prowadzona na szczeblu ponadnarodowym. Rolę tę mógłby odgrywać budżet ogólny UE, lecz wymagałby on gruntownej reformy.

**Słowa kluczowe:** Unia Gospodarczo-Walutowa, polityka fiskalna, polityka stabilizacyjna, wzrost gospodarczy, budżet Unii Europejskiej.

### **1. Wstęp**

Ostatnie lata przyniosły gospodarce europejskiej najgłębszą recesję od zakończenia II wojny światowej<sup>1</sup>. W 2009 r. PKB w Unii Europejskiej (UE) zmalał o 4,2%. Prognozy na 2010 r. wskazują na niewielki wzrost gospodarczy na poziomie zaledwie 1% i 1,7% w 2011 r., choć są obciążone olbrzymią niepewnością i możliwością skorygowania w dół<sup>2</sup>. Wpływ kryzysu finansowo-gospodarczego na poszczególne kraje był niejednorodny i zależał od wielu czynników o charakterze wewnętrznym. Recesja odbiła się na rynku pracy. Stopa bezrobocia w UE wzrosła z poziomu 6,7% na początku 2008 r. do blisko 10% obecnie. W odpowiedzi na kryzys wiele państw uciekło się do stabilizowania gospodarki przy użyciu finansów publicznych. Szacuje się, że antykryzysowe bodźce fiskalne w krajach należących do OECD w latach 2008–2010 sięgnęły 2,5% PKB. Obecnie ekonomiści, z takimi autorytetami jak P. Krugman czy J. Stiglitz na czele, nawołują do aktywniejszego

---

<sup>1</sup> O. Blanchard, *The crisis: basic mechanisms and appropriate policies*, "IMF Working Papers", April 2009.

<sup>2</sup> European Commission, *Public finances in EMU. 2010*, "European Economy", June 2010, no. 4, s. 13.

wykorzystania polityki fiskalnej w jej funkcji stabilizacyjnej, szczególnie w dzisiejszych „trudnych czasach”<sup>3</sup>. Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, że w myśl teorii i praktyki ponad dziesięć lat funkcjonowania UGW polityka stabilizacyjna powinna być prowadzona na szczeblu ponadnarodowym. Rolę tę mógłby odgrywać budżet ogólny UE, lecz wymagałby on gruntownej reformy.

## 2. Polityka fiskalna w UE w dobie kryzysu

W odpowiedzi na ogólnoświatowy kryzys 26 listopada 2008 r. UE przyjęła Europejski Plan Odbudowy Gospodarczej (EPOG)<sup>4</sup>. Program przewidywał szereg działań nakierowanych zarówno na złagodzenie recesji w gospodarce, jak i wsparcie długofalowych reform strukturalnych. W zakresie polityki budżetowej Plan zakładał zastosowanie antycyklicznych bodźców fiskalnych, szacowanych łącznie na 200 mld euro (1,5% PKB), z czego 30 mld euro miało pochodzić ze środków europejskich. Ich celem miało być przede wszystkim pobudzenie popytu i odbudowanie zaufania konsumentów oraz zmniejszenie kosztów społecznych recesji. Bodźce fiskalne miały pochodzić z dochodowej i wydatkowej strony budżetu i mieć formę dodatkowych wydatków publicznych, gwarancji i subwencji kredytowych, zachęt finansowych, obniżek składek na ubezpieczenie społeczne i obniżek podatków. Plan wymagał, by podejmowane działania były: szybkie (tak aby ich skutki zaczęły być odczuwalne jeszcze w fazie spowolnienia gospodarczego, a nie w momencie wychodzenia gospodarki z recesji), tymczasowe (aby zapobiec długofalowemu pogorszeniu sytuacji finansów publicznych), ukierunkowane na rozwiązanie najpilniejszych problemów gospodarczo-społecznych i skoordynowane. Rządy poszczególnych państw skwapliwie skorzystały z tej możliwości. Z okresowych raportów Komisji Europejskiej na temat postępów w realizacji Planu wynika, że dyskrecjonalne bodźce fiskalne zastosowane przez państwa członkowskie w latach 2009–2010 szacowane są na 2,9% PKB. O ile działania przedsięwzięte w 2009 r. były tymczasowe, o tyle ponad połowa środków wprowadzonych w 2010 r. miała charakter permanentny i związana była przede wszystkim ze zwiększeniem siły nabywczej gospodarstw domowych i poprawą funkcjonowania rynku pracy<sup>5</sup>. Z badań makromodelowych wynika, że bodźce te miały pozytywny wpływ na PKB w wysokości 0,8% w 2009 r. i 0,3% w 2010<sup>6</sup>.

Według danych Europejskiego Banku Centralnego antykryzysowy impuls fiskalny szacowany jest na 4,4 pkt proc. PKB w 2009 r. i dalsze 0,5 pkt proc. PKB

<sup>3</sup> E. Alfonso i in., *Fiscal policy and growth. Does financial crisis make a difference*, “EBC Working Paper Series” no. 1217, June 2010, s. 4 i n.

<sup>4</sup> European Commission, *A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final.

<sup>5</sup> European Commission, *Progress on the Implementation of the European Economic Recovery Plan – June 2009 i December 2009*, dostępny na stronie: [http://ec.europa.eu/financial-crisis/documentation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/financial-crisis/documentation/index_en.htm).

<sup>6</sup> European Commission, *Public finances in EMU. 2009*, “European Economy” 2009, no. 5, s. 19.

w 2010. Z powyższego wynika, że deficyt budżetowy wzrósł w ciągu dwóch lat o blisko 5 pkt proc. PKB, z czego blisko połowa (2,4 pkt proc.) była efektem działania automatycznych stabilizatorów gospodarki, reszta zaś wynikała ze zmniejszenia restrykcyjności polityki fiskalnej<sup>7</sup>. Niepokojący jest także wzrost długu publicznego w większości krajów UE. W badaniach ekonometrycznych przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej otrzymano, że średnio 70% przyrostu zadłużenia długu to efekt kryzysu<sup>8</sup>.

### 3. Stabilizacyjna polityka fiskalna w UGW. Ujęcie teoretyczne

W literaturze przedmiotu coraz powszechniej wypowiedany jest pogląd, że łagodzenie wahań cyklu koniunkturalnego ma olbrzymie znaczenie dla wzrostu gospodarczego w długim okresie. Nawet OECD, zwykle dość ortodoksyjnie skupiona na stronie podażowej gospodarki, dostrzega, że „pobudzenie popytu krajowego jest konieczne dla sukcesu reform strukturalnych, ponieważ czasami ich negatywny wpływ na wzrost gospodarczy w krótkim okresie może ograniczać zaufanie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw”<sup>9</sup>.

Potrzeba prowadzenia stabilizacyjnej polityki fiskalnej wpływa także z teorii optymalnych obszarów walutowych<sup>10</sup>. U klasyka Roberta Mundella delegowanie polityki fiskalnej na szczebel UE jest niezbędne do zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania UGW. Ryzykiem dla niej mogą być szoki o charakterze asymetrycznym. Przyjmijmy, że UGW tworzą dwa kraje: A i B. Założmy, że w kraju A spada popyt, np. na skutek spadku popytu na import zgłaszanego przez zagranicę kosztem towarów pochodzących z kraju B. Efektem tej zmiany w kraju A jest spadek produkcji i wzrost bezrobocia. Pojawia się deficyt na rachunku obrotów bieżących, ponieważ dzięki działaniu automatycznych stabilizatorów w gospodarce spadek dochodów (i wydatków) jest mniejszy niż spadek produkcji, a zatem eksport spada w tempie szybszym niż import. W kraju B zachodzą procesy symetrycznie odwrotne, ponieważ państwo to doświadcza egzogenicznego wzrostu popytu. Oba kraje mają zatem problemy dostosowawcze. Czy istnieją mechanizmy, które przywrócą równowagę w obu krajach? Tak, są to mechanizmy polityczne (zmiany kursu walutowego, zmiany polityki pieniężnej – stopy procentowej), transfery międzyregionalne z budżetu centralnego i polityka fiskalna pobudzająca popyt) oraz mechanizmy rynkowe, takie jak: zmiana płac i cen oraz mobilność siły roboczej. Problem jedynie w tym, że dwa pierwsze środki: dewaluacja/rewaluacja i polityka monetarna, nie są dostępne dla członków obszaru jednawalutowego, a zatem ciężar dostosowań przesuwa się

<sup>7</sup> European Central Bank, *Euro Area fiscal policies and the crisis*, “ECB Occasional Papers” no. 109, April 2010, s. 24.

<sup>8</sup> European Commission, *Public finances in EMU. 2009...*, s. 122 i n.

<sup>9</sup> OECD, *Economic Outlook*, May 2005, Paris, s. viii.

<sup>10</sup> R. Baldwin, C. Wyplosz, *The Economics of European Integration*, 2<sup>nd</sup> edition, London 2006, s. 358.

w kierunku mechanizmów rynkowych i polityki budżetowej. Nawet jeśli przyjmiemy, że płace i ceny są elastyczne, a siła robocza – mobilna, to działanie mechanizmów rynkowych może być dla obu gospodarek kosztowne. Na przykład kraj A będzie musiał zaakceptować deflację, która przywróci konkurencyjność cenową eksportu i rozwiąże problem deficytu na rachunku obrotów bieżących. Pozostaje zatem polityka budżetowa.

Tworząc UGW, przyjęto jednak inną optykę. Podjęto decyzję o koordynacji polityki fiskalnej: państwa członkowskie zachowały pewną elastyczność w zakresie decydowania o swoim budżecie, by nie ograniczać działania automatycznych stabilizatorów wbudowanych w stronę dochodową (podatki) i wydatkową budżetu krajowego, ale aby autonomiczna polityka fiskalna nie utrudniała prowadzenia jednolitej polityki pieniężnej i – co więcej – sama nie była źródłem szoków asymetrycznych, poddano ją europejskim regułom zapisanym w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Wynikało to z dwóch przesłanek. Początek lat 90. to okres, w którym powszechnie obowiązującą doktryną był neoliberalizm (jak pisze S. Owsiak, zapisy traktatu z Maastricht są „wyrazem antyfiskalnej postawy wobec gospodarki”<sup>11</sup>). Co więcej, centralizacja polityki budżetowej wydawała się niemożliwa z politycznego punktu widzenia.

Ostatnio jednak w teorii ekonomii nastąpił odwrót od konserwatyizmu fiskalnego. Coraz więcej badaczy kwestionuje prawdziwość równoważności Ricardiańskiej<sup>12</sup> leżącej u podstaw teorii neoliberalnej. Ciekawe wnioski wypływają także z nowych teorii wzrostu. Wykorzystując dynamiczny model równowagi ogólnej, Gali i in. wykazują, że straty społeczne związane z wahaniami cyklu koniunkturalnego mogą być znaczące i wynosić nawet ok. 8% konsumpcji<sup>13</sup>. Wielkość strat jest skorelowana ze stopniem sztywności cen i płac oraz wielkością innych niedoskonałości rynku. W podobnym tonie wypowiadają się Aghion i Hewitt, którzy dowiedli, że w sytuacji nadmiernych wahań aktywności gospodarczej przedsiębiorstwa nie podejmują optymalnych z punktu widzenia przyszłego wzrostu gospodarczego nakładów na badania i rozwój. Problem jest tym większy, im gorzej funkcjonuje rynek finansowy<sup>14</sup>. Autorzy ci nawołują do aktywnego wykorzystania polityki budżetowej do łagodzenia przebiegu cyklu koniunkturalnego. Jak wykazują Aghion i Marinescu, korzyści w postaci dynamizacji wzrostu gospodarczego mogą sięgać nawet jednego punktu procentowego<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. III zmienione, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 64.

<sup>12</sup> Równoważność ricardiańska polega na braku różnicy między skutkami finansowania wydatków publicznych przez zaciąganie długu bądź podatki.

<sup>13</sup> J. Gali i in., *Markus, gaps and the welfare costs of business fluctuations*, “Universitat Pompeu-Fabra Department of Economics and Business Working Paper”, no. 836.

<sup>14</sup> P. Aghion, P. Hewitt, *Appropriate growth policy: a unifying framework*, “Journal of the European Economic Association” 2006, no. 4, s. 269–314.

<sup>15</sup> P. Aghion, I. Marinescu, *Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data*, mimeo, Harvard University, 2006.

Kolejny dylemat do rozważenia dotyczy efektywności wykorzystania dyskrecjonalnej polityki fiskalnej i automatycznych stabilizatorów koniunktury. Uznaniowe regulowanie przebiegu aktywności w gospodarce za pomocą bodźców fiskalnych ma swoje wady. Po pierwsze, wymaga czasu. Po drugie, jest skuteczne w krótkim okresie, ponieważ w dłuższej perspektywie trwały wzrost deficytu znajdzie odzwierciedlenie w oczekiwaniach sektora prywatnego co do wzrostu podatków w przyszłości i nastąpi spadek konsumpcji (efekt wypierania). Skuteczność zależy także od rodzaju szoku doświadczanego przez gospodarke. Wreszcie, stosowanie niektórych niepopularnych społecznie środków dyskrecjonalnej polityki fiskalnej (np. podniesienie podatków w czasie ożywienia gospodarczego) może być trudne i kosztowne z politycznego punktu widzenia<sup>16</sup>.

#### **4. Stabilizacyjna (?) polityka fiskalna w pierwszych dziesięciu latach funkcjonowania UGW**

Wydaje się, że z wydatkami publicznymi na poziomie 46,3% PKB, współczynnikiem dochodów do PKB na poziomie 45,7%<sup>17</sup> i progresywnym charakterem stawek podatkowych, antycykliczne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury w państwach należących do UGW powinno być silne. Wnioski takie wypływają z badań empirycznych: van den Noord otrzymał, że w większości krajów strefy euro jednoprocentowa zmiana PKB skutkuje zmianą salda budżetowego o pół punktu procentowego, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych efekt ten jest dwukrotnie niższy<sup>18</sup>. W przeprowadzonych badaniach symulacyjnych na podstawie danych z lat 90. otrzymano, że w dużych krajach UGW automatyczne stabilizatory są w stanie „zaabsorbować” nawet do 1/4 wahań cyklu koniunkturalnego. Skuteczność działania automatycznych stabilizatorów nie zawsze przekłada się jednak na skuteczność całokształtu polityki fiskalnej. Czasami zdarza się bowiem, że dyskrecjonalne środki podejmowane przez państwo eliminują stabilizujące efekty pasywnej polityki budżetowej. Argument taki pojawił się podczas debaty nad Paktem Stabilności i Wzrostu. Krytycy przyjętych rozwiązań byli zdania, że w sytuacji gdy kraj o deficycie bliskim 3% PKB zostanie dotknięty recesją, jego rząd będzie zmuszony podnieść podatki i/lub zmniejszyć wydatki, co zneutralizuje efekty działania automatycznych stabilizatorów<sup>19</sup>.

Z dotychczasowych badań nie wynika jednak, by od 1999 r., gdy w UGW zaczęły obowiązywać europejskie reguły fiskalne, czy nawet na etapie przygotowań do

<sup>16</sup> T. Andersen, *Is there a role for an active fiscal stabilisation policy?*, “CESIFO Working Paper” no. 1447, April 2005.

<sup>17</sup> Dane z: Eurostat, *Europe in figure. EUROSTAT Yearbook 2009*, s. 86.

<sup>18</sup> P. van den Noord, *The size and role of automatic fiscal stabilisers in the 1990s. and beyond*, “OECD Economics Department Working Papers” no. 230, 2000.

<sup>19</sup> M. Buti, S. Eiffinger, D. Franco, *Revisiting the stability and growth pact; grand design or internal adjustment?*, “CEPS Discussion Paper Series” no. 3692, January 2003, s. 10.

UGW, polityka budżetowa stała się bardziej procykliczna. Wręcz przeciwnie, Gali i Perotti wykazali, że po Maastricht jest ona zdecydowanie bardziej antycykliczna<sup>20</sup>, choć podobną tendencję zaobserwowano w innych krajach OECD, wykorzystanych w badaniu jako grupa kontrolna. Potwierdzeniem powyższych wyników może być także zaobserwowany spadek rządowych wydatków inwestycyjnych w relacji do PKB i ich udziału w wydatkach ogółem, które – jak się powszechnie uważa – najszybciej reagują na zmianę koniunktury, lecz jest to trend, który rozpoczął się długo przed przyjęciem traktatu z Maastricht i co więcej – dotyczy też innych krajów OECD<sup>21</sup>. Do podobnych wniosków dochodzą Aghion i Marinescu, którzy wskazują, że w ostatnich kilkudziesięciu latach w krajach OECD polityka fiskalna stała się bardziej antycykliczna, lecz w państwach należących do UGW zjawisko to jest słabsze. Jest ono tym silniejsze, im lepiej rozwinięty jest rynek finansowy, mniejsza zależność od handlu zagranicznego, a polityka pieniężna oparta jest na bezpośrednim celu inflacyjnym.

Odmienne obserwacje wynikają z badań Dulliena i Schwarzer. Autorzy ci zauważyli, że kraje, które miały trudności w dostosowaniu się do reguł Paktu Stabilności i Wzrostu: Portugalia, Niemcy czy Irlandia, prowadziły procykliczną politykę budżetową. W Portugalii w odpowiedzi na deficyt budżetowy na poziomie 4,1% PKB w 2001 r. rząd podniósł podatek VAT (problem jedynie w tym, że w momencie spowolnienia gospodarczego), a w obliczu nadmiernego deficytu w 2002 r. na poziomie 3,6% PKB rząd niemiecki obniżył i skrócił zasiłki dla bezrobotnych, ograniczając pole działania automatycznych stabilizatorów. W obu krajach kluczowym wyzwaniem pozostaje pobudzenie wzrostu gospodarczego<sup>22</sup>. Badania Dulliena i Schwarzer wskazują także, że w latach 1991–2006 tylko w przypadku dwóch krajów: Austrii i Finlandii, polityka fiskalna miała znaczący wpływ na łagodzenie wahań cyklu koniunkturalnego. W pozostałych przypadkach wpływ ten jest statystycznie nieistotny lub mało znaczący. Inaczej jest w Stanach Zjednoczonych i Japonii. W tym pierwszym kraju jednoprocenowy wzrost luki produkcyjnej przekłada się na wzrost deficytu budżetowego o 0,9%, w Japonii współczynnik ten wynosi 0,6%<sup>23</sup>. Z powyższego wynika, że dyskrejonalna polityka fiskalna stoi w jawnej sprzeczności z działaniem automatycznych stabilizatorów, nie przyczyniając się do łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego.

Szukając przyczyn, dla których polityka fiskalna w strefie euro jest nieskuteczna w zakresie stabilizowania gospodarki, warto wspomnieć o szczeblu, na którym jest

---

<sup>20</sup> Antycykliczność mierzona jest współczynnikiem luki produkcyjnej w równaniu regresji salda budżetowego w relacji do PKB. Por. J. Gali, R. Perotti, *Fiscal policy and monetary integration in Europe*, „NBER Working Paper” no. 9773, June 2003.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> Więcej informacji w cyklicznych raportach Komisji Europejskiej pt. *Public Finances In EMU*.

<sup>23</sup> S. Dullien, D. Schwarzer, *Integrating the macroeconomic dimension into the EU budget: reasons, instruments and the question of democratic legitimacy*, “EU Consent EU-Budget Working Paper” no. 4, August 2007, s. 6–7.

ona prowadzona. Obecnie są za nią odpowiedzialne przede wszystkim państwa członkowskie. Tymczasem z teorii federalizmu fiskalnego czy wieloszczeblowego sprawowania władzy wynika, że to szczebel centralny (a więc ponadnarodowy w przypadku UE) powinien być odpowiedzialny za stabilizację makroekonomiczną. W przypadku małych otwartych gospodarek efekty stabilizacyjnej polityki fiskalnej wylewają się za granicę (w postaci wyższych cen towarów importowanych przez dany kraj), a zatem mamy tu do czynienia z korzyściami zewnętrznymi, będącymi jedną z przesłanek centralizacji danej polityki<sup>24</sup>. Koszty stabilizowania gospodarki w postaci większego zadłużenia przypadają jednak wyłącznie danemu państwu. W rezultacie kraj może niechętnie podejmować wysiłki na rzecz łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego. Przeniesienie polityki na szczebel europejski przyczyniło by się zatem do wzrostu dobrobytu społecznego.

## 5. Instrumenty stabilizacyjne na szczeblu UGW

W systemie finansowym UE brak jest praktycznie instrumentów pełniących funkcję stabilizacyjną, jeśli nie brać pod uwagę powołanego w 2010 r. jako rozwiązanie przejściowe Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej<sup>25</sup>. Roli tej praktycznie nie odgrywa budżet UE dysponujący środkami rzędu 140 mld euro<sup>26</sup>. Od 1988 r. wielkość budżetu UE podlega ograniczeniu w postaci wyrażanego jako odsetek DNB UE pułapu zasobów własnych, który obecnie wynosi 1,24% DNB<sup>27</sup>. Ze względu na niewielkie rozmiary budżet UE nie może stabilizować przebiegu koniunktury na poziomie europejskim, lecz może być ważnym narzędziem na poziomie gospodarek krajowych, ponieważ transfery netto otrzymywane przez państwa członkowskie mogą sięgać nawet 2–5% DNB<sup>28</sup>.

Budżet UE finansowany jest z zasobów własnych<sup>29</sup> („UE pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk”<sup>30</sup>), ale to Rada, reprezentująca interesy narodowe państw członkowskich, przyjmuje przepisy mające zastosowanie do systemu zasobów własnych, w tym także ustanawiające lub uchylające istniejące kategorie dochodów. Dochody te stanowią: cła (15,2%), opłaty rolne (1,2%), zasoby własne oparte na VAT (16,9%) oraz zasoby oparte na

<sup>24</sup> J. Pelkmans, *European Integration. Methods and Economic Analysis*, FT Prentice Hall, 2006, s. 48.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Rady nr 407/2010 z 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, DzUrzUE L118/1, 12.05.2010.

<sup>26</sup> Por. Komisja Europejska, *Budżet ogólny UE na rok finansowy 2010. Dane*, Bruksela, styczeń 2010, s. 5.

<sup>27</sup> M. Czernielewska-Rutkowska, *Budżet ogólny UE. Stan obecny i perspektywy*, Difin, 2007.

<sup>28</sup> Dane szczegółowe do raportu finansowego UE za rok 2009 dostępne na stronie [http://ec.europa.eu/budget/documents/2009\\_en.htm?go=t3\\_2#table-3\\_2](http://ec.europa.eu/budget/documents/2009_en.htm?go=t3_2#table-3_2). (data dostępu: 13.12.2010).

<sup>29</sup> European Commission, *EU Public Finance*, 4<sup>th</sup> edition, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, s. 132.

<sup>30</sup> Art. 311 (ex 269) traktatu o funkcjonowaniu UE – TFUE (DzUrzUE C115, 9.05.2008).

DNB (65,4%)<sup>31</sup>. Te dwa ostatnie źródła pochodzą bezpośrednio z wpłat państw członkowskich i mają *de facto* charakter składki<sup>32</sup>, a więc nie są związane z bieżącą sytuacją gospodarczą, cła zaś uchodzą za słabo reagujące na wahania koniunktury.

Po stronie wydatków blisko 80% środków na lata 2007–2013 przeznaczonych jest na dwie polityki: rolnictwo (371 mld euro) i fundusze strukturalne (308 mld euro<sup>33</sup>). Z powyższego wynika, że lwią część wydatków budżetowych ma charakter redystrybucyjny i może wręcz wzmocnić przebieg cyklu koniunkturalnego. Resztę budżetu stanowią wydatki alokacyjne na działania prorozwojowe, unijne polityki związane z obywatelem i konsumentem, współpracę z krajami trzecimi i administrację. W obecnym systemie finansowania UE brak jest trzeciego filara: wydatków stabilizacyjnych<sup>34</sup>. Co więcej, priorytety budżetowe uzgadniane są w wieloletnich ramach finansowych, których celem jest „zapewnienie dokonywania wydatków w sposób usystematyzowany i w granicach zasobów własnych”<sup>35</sup>. Rozwiązanie to zapewniło *pokój budżetowy* pomiędzy Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim oraz stabilność systemu finansowania UE, ale odbiło się na elastyczności.

Aby budżet UE mógł pełnić skutecznie funkcję stabilizacyjną, musi akumulować nadwyżki w czasach ożywienia gospodarczego, by następnie w sytuacji odwrócenia trendu można było przejściowo zwiększyć wydatki ponad dochody w celu podtrzymania aktywności gospodarczej. Obecnie nie jest to możliwe ze względu na zasadę równowagi budżetowej.

## 6. Wnioski i rekomendacje

Jeśli spojrzeć na zapisane w preambule traktatu założycielskiego cele, dla których ustanowiono UE, takie jak „stabilność w rozwoju” czy „wzmocnienie jedności gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju”<sup>36</sup>, należałoby gruntownie zreformować budżet UE zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów. Ma on charakter subsydiarny wobec budżetów krajowych, a zatem musi zapewnić autentyczną wartość dodaną gospodarce europejskiej<sup>37</sup>. UGW stawia przez budżetem UE nowe

<sup>31</sup> Dane dla roku finansowego 2009, cyt. za: Komisja Europejska, *Budżet ogólny UE...*, s. 28.

<sup>32</sup> Komisja Europejska, *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008–2009*, SEC (2007) 1188 wersja ostateczna, Bruksela, 12.09.2007.

<sup>33</sup> Załącznik nr 1 do Porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami z 17 maja 2006 r. (DzUrzUE C 139, 14.06.2006).

<sup>34</sup> I. Begg, *The 2008/9 EU Budget Review*, “EU Consent EU-Budget Working Paper” no. 3, March 2007.

<sup>35</sup> Art. 312 TFUE.

<sup>36</sup> Preambuła traktatu o funkcjonowaniu UE (DzUrzUE C115, 9.05.2008).

<sup>37</sup> Postulat ten wypowiedany był powszechnie w przeglądzie budżetu 2008/2009. Zob. Komisja Europejska, *Reformowanie budżetu... czy UKIE, Przegląd budżetu UE. Raport z konsultacji społecznych*, Warszawa 2008.



wyzwania: państwa członkowskie mają coraz mniej instrumentów, by efektywnie radzić sobie z fluktuacjami aktywności gospodarczej, a nadmierne wahania koniunktury są przeszkodą wzrostu. W myśl nowych badań na gruncie teorii ekonomii polityka fiskalna może być ważnym narzędziem stabilizowania gospodarki. W świetle powyższego należałoby zwiększyć na szczeblu europejskim wydatki bezpośrednio przyczyniające się do stworzenia podstaw długofalowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Zarówno środki wydawane z unijnego budżetu, jak i pobierane dochody nie powinny wzmacniać przebiegu cyklu koniunkturalnego. Warto byłoby wprowadzić trzeci filar interwencji w budżecie UE: wydatki stabilizacyjne. W literaturze spotkać można wiele propozycji utworzenia specjalnych mechanizmów stabilizacyjnych<sup>38</sup>, lecz żadna z nich nie doczekała się realizacji.

## Literatura

- Aghion P., Hewitt P., *Appropriate growth policy: a unifying framework*, "Journal of the European Economic Association" 2006, no. 4.
- Aghion P., Marinescu I., *Cyclical budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data*, mimeo, Harvard University, 2006.
- Andersen T., *Is there a role for an active fiscal stabilisation policy?*, "CESIFO Working Paper", no. 1447, April 2005.
- Baldwin R., Wyplosz C., *The Economics of European Integration*, 2<sup>nd</sup> edition, London 2006.
- Begg I., *Funding the European Union*, The Federal Trust, London 2005.
- Begg I., *The 2008/9 EU budget review*, "EU Consent EU-Budget Working Paper", no. 3, March 2007.
- Buti M., Eiffinger S., Franco D., *Revisiting the stability and growth pact: grand design or internal adjustment?*, "CEPS Discussion Paper Series, no. 3692, January 2003.
- Buti M., Nava M., *Towards a European budgetary system*, "EUI Working Papers RSC", no. 8, 2003.
- Czernielewska M., *Działalność pożyczkowa Wspólnot Europejskich*, „Wspólnoty Europejskie” 2007, nr 4.
- Czernielewska-Rutkowska M., *Budżet ogólny UE. Stan obecny i perspektywy*, Difin 2007.
- Dullien S., Schwarzer D., *Integrating the macroeconomic dimension into the EU budget: reasons, instruments and the question of democratic legitimacy*, "EU Consent EU-Budget Working Paper", no. 4, August 2007.
- European Commission, *A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final.
- European Commission, *Communication for the Spring European Council. Driving European Recovery*, Brussels, 4.03.2009, COM (2009), 114.
- European Commission, *EU Public Finance*, 4<sup>th</sup> edition, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
- European Commission, *Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System*, COM (2004), 505 final.
- European Commission, *Public Finances in EMU – 2009*, Brussels 2009.
- Gali J. i in., *Markus, Gaps and the welfare costs of business fluctuations*, "Universitat Pompeu-Fabra Department of Economics and Business Working Paper", no. 836.

<sup>38</sup> Zob. np. specjalne wydanie "European Economy – Reports and Studies" 1993, no. 5. Przegląd postulowanych rozwiązań w polskiej literaturze w: K. Szeląg, *Federalizm fiskalny a Unia Gospodarcza i Walutowa*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 12.

- Gali J., Perotti R., *Fiscal Policy and monetary integration in Europe*, “NBER Working Paper”, no. 9773, June 2003.
- Goodhart Ch., Smith S., *Stabilisation*, “The Economics of Community Public Finance, European Economy – Report and Studies” 1993, no. 5.
- Komisja Europejska, *Budżet ogólny UE na rok finansowy 2010. Dane*, Bruksela, styczeń 2010.
- Komisja Europejska, *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008–2009*, SEC (2007) 1188 wersja ostateczna, Bruksela, 12.09.2007.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. III zmienione, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Pelkmans J., *European Integration. Methods and Economic Analysis*, FT Prentice Hall, 2006, s. 48.
- Sapir A. i in., *An Agenda for Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, July 2003.
- Traktat o funkcjonowaniu UE (DzUrzUE C115, 9.05.2008).
- van den Noord P., *The size and role of automatic fiscal stabilisers In the 1990s. and beyond*, “OECD Economics Department Working Papers”, no. 230, 2000.

## STABILIZATION FUNCTION OF FISCAL POLICY IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION. EXPERIENCE OF ECONOMIC AND FINANCIAL CRISIS

**Summary:** In 2008–2009 the EU and the world were hit by one of the deepest crisis in modern history. In response governments around the world initiated huge fiscal stimulus packages. It may be stated that fiscal policy in its stabilizing role came back. The paper argues that in such a multilevel governance system as the EU, the stabilization policy should be executed at the European level. Such a corollary stems from theoretical considerations as well as the experience of 10 years of functioning of the Economic and Monetary Union. Such a role could be performed by the EU general budget as long as it was profoundly reformed.

**Keywords:** Economic and Monetary Union, fiscal policy, stabilisation policy, economic growth, European Union’s budget.