

Marcin Wajda

Katedra Skarbowości SGH  
mwajda@sgh.waw.pl

## Koordinacja polityk fiskalnych w Unii Europejskiej

**Kody JEL:** G18, H30, H60

**Słowa kluczowe:** polityka fiskalna, Unia Europejska, deficyt, dług publiczny

**Streszczenie.** Celem tekstu jest zaprezentowanie rozwiązań prawnych oraz ich skuteczności w zakresie koordynacji polityk fiskalnych w Unii Europejskiej. Uzasadnienie tej koordynacji jest punktem wyjścia przedmiotowej analizy. Następnie przedstawiono podstawy wynikające z części „prewencyjnej” i „naprawczej” Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Regulacje te zostały poddane analizie efektywności w odniesieniu do wartości referencyjnych opisanych w Protokole 12 TFUE. Przeprowadzono ją na podstawie przekroczenia wartości referencyjnych i dyspersji we wszystkich państwach członkowskich. Przedstawione wnioski świadczą o braku skuteczności dotychczasowych rozwiązań. Zaprezentowano również możliwe – w opinii Komisji Europejskiej – scenariusze reformy koordynacji polityk fiskalnych w UE oraz poddano je ocenie.

### Wstęp

Potrzeba koordynacji polityk fiskalnych wynika z kilku zjawisk. Po pierwsze, jest to charakterystyczna dla systemów demokratycznych „skłonność do deficytu”. Stosując ekspansję fiskalną, rząd jest w stanie w krótkim czasie doprowadzić do większej produkcji i zatrudnienia, jeżeli w gospodarce występują wolne moce produkcyjne. Innym zjawiskiem jest dobro publiczne, jakim jest stabilny wspólny rynek. Aby jednak mógł on działać, potrzebne jest wyeliminowanie „efektu gapowiczostwa”, czyli wykorzystywania przez mniejszych uczestników rynku zdyscyplinowanego działania większych uczestników. Dodatkowo – w szczególności w kontekście unii walutowej – występuje potrzeba ratowania zdestabilizowanych gospodarek, co pociąga za sobą ogromne koszty po stronie

środków publicznych innych państw (Rosati, 2017, s. 891–893). Zachodzi więc potrzeba koordynowania polityk fiskalnych w sytuacji istnienia wspólnego rynku i wspólnej waluty.

W latach 80. Wspólnota europejska stanęła przed pytaniem, co dalej – integracja czy dezintegracja? Przywódcy europejscy zdecydowali o dalszej pogłębionej integracji, która miała zapewnić sprawne funkcjonowanie wspólnego rynku i waluty. Szczegóły wprowadzania unii gospodarczej i walutowej zostały opracowane pod kierownictwem ówczesnego szefa Komisji Europejskiej Jacques’a Delorsa. Opublikowany w 1989 roku pierwszy raport Delorsa stwierdzał, że koordynacja polityki fiskalnej, oprócz koordynacji polityki monetarnej, swobodnego przepływu osób, rzeczy, usług i kapitału, jest podstawą jednolitego rynku. Delors wiedział jednak, że państwa członkowskie nie zgodzą się na ograniczenie ich polityk fiskalnych w takim znaczeniu, jak przewidywał to w przypadku polityki monetarnej po wprowadzeniu wspólnej waluty. Autorzy raportu założyli więc, że państwa członkowskie same będą dążyły do utrzymania swojej polityki fiskalnej na odpowiednim, bezpiecznym poziomie. Raport zakładał więc, iż nawet po zbudowaniu wspólnego rynku wielkość krajowego deficytu oraz sposoby jego finansowania, tak jak decyzje o wielkości wydatków na bezpieczeństwo, zabezpieczenie społeczne czy edukację, będą ciągle w gestii państw członkowskich. Dostrzeżono jednak, że nieskoordynowane decyzje poszczególnych państw mogą doprowadzić do nierównowagi w gospodarce realnej i systemie finansowym. W konsekwencji może to zachwiać stabilnością wspólnej waluty, gdyż nie będzie możliwości prowadzenia „policy mix” – czyli koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej. Zaproponowano więc kilka rozwiązań. Po pierwsze, wprowadzenie górnej granicy deficytu budżetowego poszczególnych państw członkowskich. Po drugie, zakazanie finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny.

Raport Delorsa stał się podstawą reformy Wspólnoty w wielu obszarach, w tym także koordynacji polityki monetarnej, tak aby w przyszłości móc wprowadzić wspólną walutę. Na jego podstawie Rada Europejska zdecydowała o liberalizacji przepływu kapitału od 1 lipca 1990 roku. Był to pierwszy krok w celu powołania wspólnego rynku. Kolejnym było przygotowanie zmian instytucjonalnych, które w 1992 roku zostały przyjęte w Maastricht w Holandii. Traktat z Maastricht, oficjalnie zwany Traktatem o Unii Europejskiej, oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej są obecnie traktatami stanowiącymi podstawę Unii. Mają taką samą moc prawną i określają zakres oraz zasady funkcjonowania UE.

Celem pracy jest przedstawienie mechanizmów koordynacji polityk fiskalnych w Unii Europejskiej oraz zaprezentowanie ich skuteczności, w szczególności w kontekście ostatniego kryzysu finansowego. Praca wpisuje się w aktualną dyskusję nt. dotychczasowych osiągnięć na tym polu, a także koniecznych do wprowadzenia rozwiązań na przyszłość.

## Przegląd literatury

Po kryzysie fiskalnym, który rozpoczął się w Unii Europejskiej w 2008 roku, rozgorzała na nowo dyskusja na temat koordynacji polityk fiskalnych państw członkowskich. Dotyczyła ona zarówno propozycji nowych narzędzi, jak i analizy już istniejących

rozwiązań. Przeprowadzone badania pokazały wręcz, że metodologiczne słabości podstawowych instrumentów koordynacji polityk fiskalnych, mogą w sposób zasadniczo negatywnie wpływać na realizację procedury nadmiernego deficytu (Barnes, Botev, Rawdanowicz, Stráský, 2016), która jest głównym narzędziem tej koordynacji.

W prowadzonej od 2008 roku dyspacie na ten temat podkreślany jest antycykliczny charakter wydatków publicznych. Jak zauważają jednak badacze, takie podejście jest charakterystyczne dla państw rozwiniętych, odwrotną tendencję zauważono natomiast w państwach rozwijających się (Alińska, Woźniak, 2015, s. 442). W tych ostatnich procykliczna polityka fiskalna może być wynikiem utrudnionego dostępu do finansowania zewnętrznego, jakie mają te kraje. W sytuacji spowolnienia gospodarczego muszą one ograniczać wydatki publiczne z powodu braku źródeł zadłużania, co wynika z ich niskiej wiarygodności (Działo, 2012). Bez względu jednak na źródła, te dwa różne podejścia są niezwykle ważne w kontekście koordynacji polityk fiskalnych. Unia Europejska po rozszerzeniu w 2004 roku jest zróżnicowana i składa się z regionów zarówno lepiej, jak i słabiej rozwiniętych (European Commission, 2017). Oznacza to, że poprawne funkcjonowanie wspólnego rynku zależne jest od państw, które mają różne podejście do wydatków publicznych.

Polityki fiskalne poszczególnych państw członkowskich mają również wpływ na politykę monetarną strefy euro. Jak pokazują badania, koordynacja polityk fiskalnych UE wpływa na wielkość stóp procentowych, a tym samym przekłada się na dobrobyt obywateli (Halac, Yared, 2018). Dodatkowo, jak podkreślają badacze, nierównowaga finansów publicznych może prowadzić do efektu „zarażania”, czyli destabilizacji sektora prywatnego i odwrotnie (Eyraud, Wu, 2015). Nierozważnie prowadzona polityka fiskalna państw członkowskich Unii Europejskiej może więc doprowadzić do niestabilności polityki monetarnej strefy euro. Koordynowanie polityk fiskalnych na takich samych zasadach jak polityki monetarnej w strefie euro jest trudne do wyobrażenia (Buti, 2015). Konieczne więc pozostaje znalezienie takich rozwiązań, które zapewnią długotrwałą i stabilny wzrost gospodarczy Unii Europejskiej i strefie euro.

## Prawne podstawy koordynacji polityk fiskalnych w UE

Podstawowym źródłem regulacji w zakresie koordynacji polityk fiskalnych w UE jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Określa on dwie procedury, które zostały szczegółowo opisane w art. 121 i 126. Ta pierwsza nosi potoczną nazwę „prewencyjnej”, druga zaś „naprawczej”. Punktem wyjścia wszystkich regulacji jest jednak art. 120 TFUE, który nakłada na państwa członkowskie i UE obowiązek realizacji podstawowych zasad ładu gospodarczego określonych w art. 3 TFUE oraz corocznie precyzowanych przez Radę Europejską jako priorytety UE (Nowak-Far, 2018a). Monitorowanie tego procesu zawarte jest w części „prewencyjnej” traktatu.

Artykuł 121 TFUE określa procedurę wzajemnego monitorowania realizacji polityki gospodarczej w przypadku, gdy państwo członkowskie nie realizuje ogólnych wytycznych

na dany rok lub kiedy jego działania zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej. Komisja Europejska na tym etapie może skierować do takiego państwa ostrzeżenie. Gdyby okazało się to niewystarczające, Rada Unii Europejskiej [dalej: Rada] może podjąć decyzję o skierowaniu do takiego państwa zaleceń, które mogą zostać upublicznione (art. 121 TFUE). Decyzję tę Rada podejmuje większością kwalifikowaną bez udziału państwa członkowskiego, którego dotyczy głosowanie.

Powyższe regulacje mają charakter prewencyjny, czyli zakładają wykrycie potencjalnych zagrożeń, które jeszcze nie wystąpiły. Dlatego też w traktacie na tym etapie nie ma przewidzianych poważnych konsekwencji. Upublicznienie zaleceń jest najwyższą formą sankcji, jaką Rada może nałożyć na dane państwo. Należy jednak pamiętać, że gdyby polityka gospodarcza danego państwa członkowskiego doprowadziła do powstania nadmiernego deficytu, możliwe jest nałożenie sankcji przewidzianych w części „naprawczej” traktatu.

Jednym z ważniejszych postanowień TFUE w obszarze koordynacji polityk fiskalnych jest właśnie część „naprawcza”, określona w art. 126. Stanowi on, że państwa członkowskie powinny unikać nadmiernego deficytu budżetowego. Komisja Europejska została zobowiązana do monitorowania nie tylko deficytu budżetowego w danym roku, lecz także długu publicznego w każdym państwie członkowskim. Są to tzw. fiskalne kryteria konwergencji, których wartości referencyjne zostały określone w Protokole 12 do TFUE. Co do zasady, wielkość planowanego lub faktycznego deficytu budżetowego danego kraju nie powinna przekroczyć poziomu 3% w stosunku do PKB mierzonego w cenach rynkowych. Dług publiczny natomiast nie może przekroczyć 60% PKB mierzonego w cenach rynkowych.

Zgodnie z traktatem na deficyt budżetowy składa się zadłużenie sektora *general government* na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Traktat definiuje „deficyt” jako zadłużenie netto, natomiast pojęcie „zadłużenia” to „całkowity dług brutto w wartości nominalnej pozostający do spłaty na koniec danego roku” (Protokół 12 TFUE). Zarówno w przypadku deficytu, jak i zadłużenia traktat odwołuje się do Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA).

Uzupełnieniem powyższych regulacji jest również art. 136 TFUE, który określa instrumenty Rady w celu koordynacji polityki gospodarczej państw należących do strefy euro. Uzupełnia on więc regulacje określone w częściach „naprawczej” i „prewencyjnej” traktatu (Nowak-Far, 2018b).

Na bazie tych regulacji (art. 121 i 126 TFUE) w 1997 roku przyjęto Pakt stabilności i wzrostu. Jego wprowadzenie dało możliwość koordynacji polityk fiskalnych przed wprowadzeniem wspólnej waluty, co miało miejsce w styczniu 2002 roku.

Celem Paktu było zapewnienie stabilnych finansów państw członkowskich „jako sposobu wzmocnienia warunków sprzyjających stabilności cen oraz osiągnięcia silnego trwałego wzrostu przyczyniającego się do tworzenia miejsc pracy” (Preambuła pkt 1 Rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE). Polityka fiskalna w przeciwieństwie do polityki monetarnej – ze względów politycznych – nie miała być harmonizowana w Unii Europejskiej. Takie działania, jak już wcześniej opisano, spotkałyby się z oporem państw

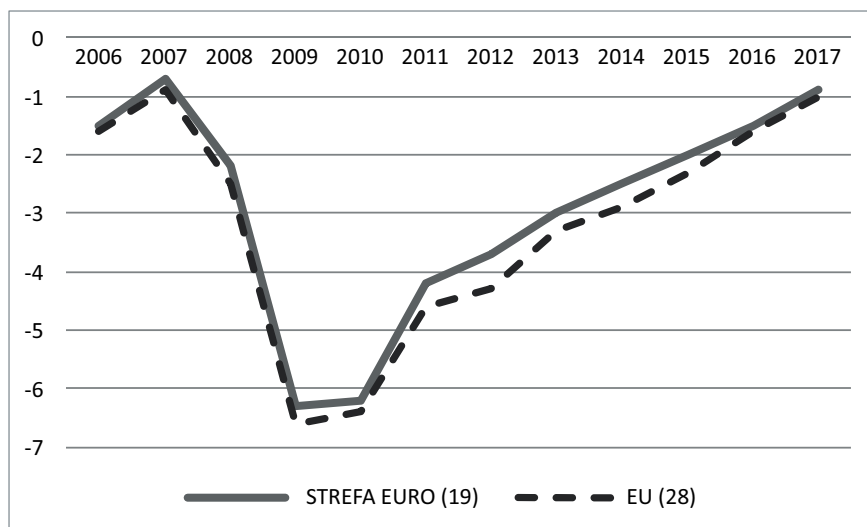
członkowskich. Bez takiej koordynacji nie można jednak osiągnąć jednolitego rynku, nie mówiąc już o wspólnej walucie.

Kryzys, który rozpoczął się po 2007 roku, uwidocznił słabość dotychczasowych regulacji dotyczących koordynacji polityk fiskalnych w państwach członkowskich, która wynikała z braku możliwości ich wyegzekwowania. Na bazie tych doświadczeń Rada Europejska i Komisja zdecydowały o jego szerszej reformie regulacji (Tyniewicki, 2014). Pierwsze poprawki do Paktu przyjęto w 2011 roku tzw. **sześciopakiem**.

## Konwergencja finansów publicznych w UE

Po 2007 roku Unia Europejska stanęła przed kryzysem, o którym z pewnością można stwierdzić, że zagroził jej istnieniu. Destabilizacja rynków finansowych, a w konsekwencji finansów publicznych niektórych państw należących do Unii i strefy euro, wymusiła wprowadzenie nowych regulacji, które opisano wcześniej, oraz uruchomienie specjalnych instrumentów wsparcia, na które przeznaczono setki miliardów euro. Niestety nie wyeliminowały one problemu, a w niektórych przypadkach nawet go nie ograniczyły. Doświadczenia wyniesione z kryzysu czy świadomość zagrożeń ciągle nie są traktowane z należytą powagą. Poniżej przedstawiono ilościową analizę stanu finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej, wykorzystując do tego celu dwa wskaźniki opisane w procedurze nadmiernego deficytu.

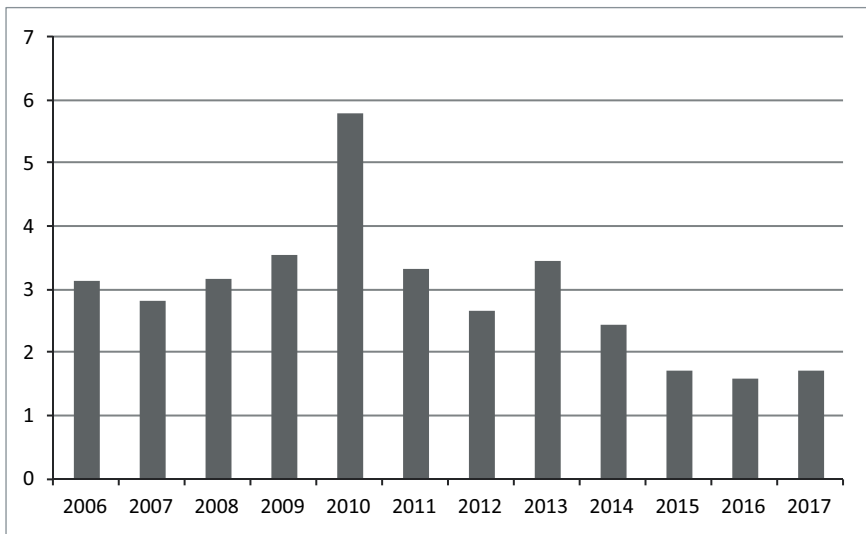
Pierwszym jest saldo sektora *general government* (gg). Wartość referencyjna określona w załączniku do traktatu to  $-3\%$ .



Rysunek 1. Saldo sektora *general government*

Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT.

Jak widać na rysunku 1, deficyt sektora gg w latach 2006–2017 w państwach należących do strefy euro był mniejszy niż w całej Unii Europejskiej. Dodatkowo 2007 roku, a więc w momencie, w którym rozpoczął się kryzys, sytuacja zdecydowanie się pogorszyła i w następnych latach znacząco przekroczyła wartości referencyjne. Warto podkreślić, iż miało to miejsce ponad 20 lat po podpisaniu Paktu stabilności i wzrostu.

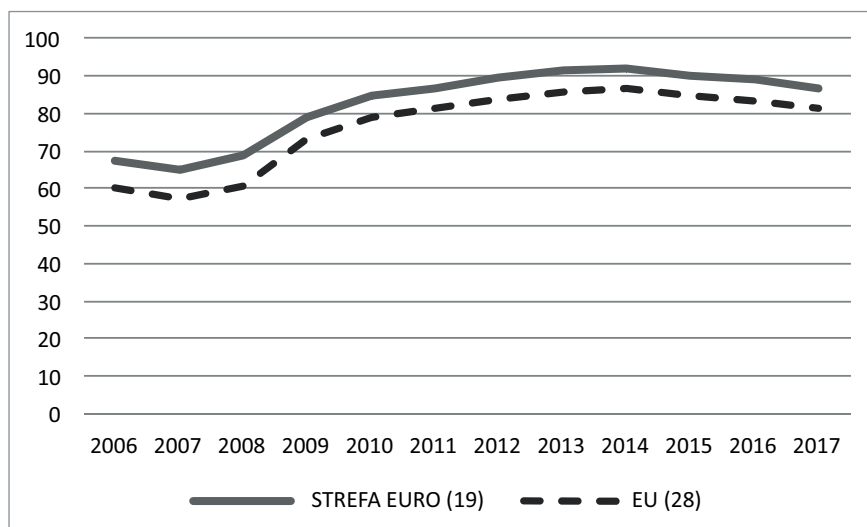


Rysunek 2. Odchylenie standardowe dla deficytu budżetowego w państwach Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT.

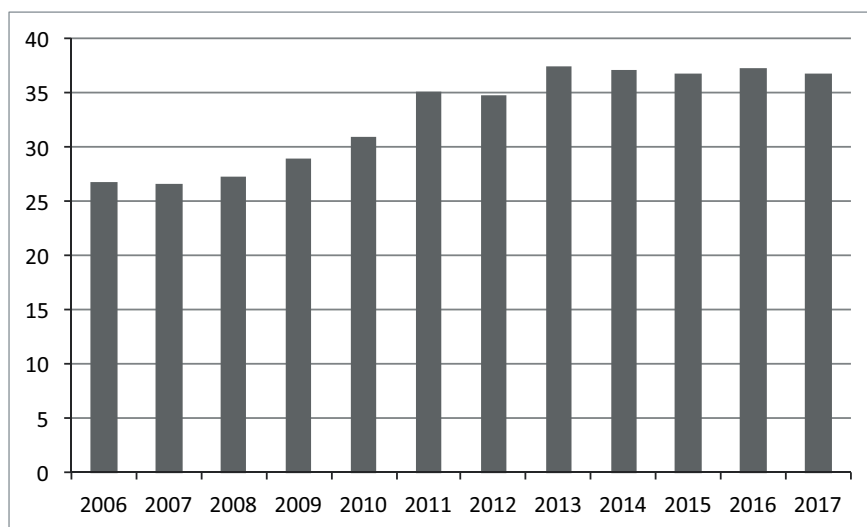
Ciekawie prezentuje się również analiza dyspersji w państwach Unii Europejskiej w kontekście deficytu budżetowego. Do tego celu wykorzystano odchylenie standardowe, które wskazuje, że w 2010 roku dyspersja w zbiorze była największa. Wyniki te pokrywają się z danymi zaprezentowanymi na rysunku 2, gdzie największy deficyt zanotowano w latach 2009–2010. Nie występował on jednak równomiernie we wszystkich państwach członkowskich.

Drugi ze wskaźników to zadłużenie brutto sektora *general government* w relacji do PKB, którego wartość referencyjna, zgodnie z Protokołem 12 TFUE, wynosi 60% PKB. Jak widać na rysunku 3, zadłużenie państw należących do strefy euro jest wyższe niż zadłużenie ogółem w UE. Należy podkreślić, że od 2008 roku dług ten zdecydowanie przekracza wartość referencyjną zapisaną w traktacie. Jego wzrost w okresie kryzysu może wynikać z mniejszych dochodów, spadku PKB oraz większych wydatków publicznych na stymulowanie popytu.



Rysunek 3. Skumulowane zadłużenie brutto sektora *general government* w relacji do PKB  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT.

Co ciekawe, wzrostowi zadłużenia towarzyszy wzrost dyspersji. Państwa członkowskie nie zadłużają się więc równomiernie. Powodem tego może być np. „efekt gapowiczostwa”.



Rysunek 4. Odchylenie standardowe dla długu publicznego w państwach Unii Europejskiej  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT.

## Przyszłość koordynacji polityk fiskalnych w Unii Europejskiej

Od 1997 roku, czyli od przyjęcia Paktu stabilności i wzrostu, podejście Komisji Europejskiej do części „prewencyjnej” i „naprawczej” traktatu się zmienia. Na przestrzeni lat KE odchodzi od literalnego interpretowania reguł fiskalnych na rzecz bardziej pragmatycznego podejścia. Wynika to niewątpliwie z trudności, jakie wynikają z wdrożenia postanowień Traktatu z Maastricht. Dowodem pragmatycznego podejścia KE do reguł fiskalnych jest fakt, iż nigdy nie zdecydowano się na nałożenie sankcji na państwo członkowskie na podstawie art. 126 TFUE (Owsiak, 2017, s. 1067–1068). Obecnie podejście KE również się zmienia. Wnioski płynące z kryzysu nie dotyczą jednak tylko polityki fiskalnej.

Unia Europejska stoi dziś przed poważnym kryzysem związanym z jej przyszłością. Wzrost siły partii populistycznych i antyeuropejskich oddaje nastroje społeczne, jakie pojawiły się w ostatnim czasie. Terroryzm, migracje czy właśnie kryzys gospodarczy to problemy, które aktualnie trapią Europę. Każdy z nich może spowodować zarówno rozpad, jak i głęboką reformę UE, której celem może być pogłębienie integracji. Jest to więc szansa dla głębszej koordynacji polityk fiskalnych pomiędzy państwami członkowskimi. Większa koordynacja, której – jak już zostało to omówione – braki uwidocznił kryzys finansowy, niewątpliwie jest Europie potrzebna, by zapewnić istnienie wspólnego rynku i wspólnej waluty. W tym duchu Komisja Europejska przygotowała specjalny raport (Biała Księga, 2017), który 1 marca 2017 roku przedstawił przewodniczący Jean-Claude Juncker. Dokument ten zawiera pięć scenariuszy na temat przyszłości Unii Europejskiej, które w opinii Komisji są najbardziej prawdopodobne.

**Scenariusz pierwszy** nie zakłada realizacji głębokiego programu reform w UE. Celem Unii w takim wypadku pozostanie zapewnienie zatrudnienia, wzrostu i inwestycji. W opinii Komisji Europejskiej osiągnięte to będzie poprzez wzmocnienie jednolitego rynku. „Podjęte zostaną dalsze działania na rzecz wzmocnienia nadzoru finansowego mające na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych oraz rozwoju rynków kapitałowych na potrzeby finansowania gospodarki realnej” (Biała Księga, 2017, s. 16). Tak więc scenariusz ten nie zakłada głębokiej reformy ani zmiany traktatów w tym zakresie, lecz podążanie w wyznaczonym już kierunku. Wzmocnienie nadzoru finansowego w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych oznacza przeprowadzenie dalszych reform podobnych do „sześciopaku” i „dwupaku”.

**Scenariusz drugi** zakłada skoncentrowanie współpracy państw członkowskich wyłącznie na jednolitym rynku. Ze względu na brak możliwości znalezienia kompromisu w obszarze migracji, terroryzmu czy obronności UE skoncentruje się tylko na tym aspekcie. Takie rozwiązanie będzie oznaczać brak działań w innych obszarach potencjalnie wspólnej polityki. Ponieważ ochrona konsumentów, kwestie społeczne, ochrona środowiska czy opodatkowanie i pomoc publiczna znajdują się w kompetencjach państw członkowskich, pojawi się konkurencja pomiędzy nimi mająca na celu przyciągnięcie inwestycji. Oznaczać to będzie – w opinii KE – likwidację swobodnego przepływu osób i usług. Brak kompleksowego podejścia do integracji i skupienie się



wyłącznie na wolnym rynku spowoduje wzrost ryzyka niestabilności. „Euro będzie ułatwiać wymianę handlową, ale rosnące dysproporcje i ograniczona współpraca staną się głównym źródłem podatności na zagrożenia. Narazi to wspólną walutę na ryzyko utraty integralności i zdolności do reagowania na nowe kryzysy finansowe” (Biała Księga, 2017, s. 18).

**Trzeci scenariusz** zakłada realizację tzw. Europy dwóch prędkości. W scenariuszu tym Unia Europejska działa tak jak obecnie, część państw jednak integruje się silniej w węższym gronie. W opinii KE integracja ta może dotyczyć m.in. spraw podatkowych lub obronnych. „W rezultacie nowe grupy państw członkowskich będą zawierać uzgodnienia prawne i budżetowe w celu pogłębienia współpracy w wybranych dziedzinach. Podobnie jak w przypadku strefy Schengen czy strefy euro, będzie się to mogło odbywać w oparciu o ramy prawne wspólne dla UE-27 i będzie wymagało ściślejszego określenia praw i obowiązków” (Biała Księga, 2017, s. 20). Mechanizm taki można by porównać do Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, który nie jest podpisany przez wszystkie państwa członkowskie. Przeprowadzenie głębokiej reformy koordynacji polityk fiskalnych wymaga jednak jednomyślności, w przeciwnym razie będzie nieskuteczne (państwo/państwa, które nie podpiszą nowych zobowiązań, będą korzystały ze wzrostu stabilności w UE, nie ponosząc kosztów).

**Przedostatni scenariusz** opisany przez KE zakłada koncentrację Wspólnoty na sprawach priorytetowych i pozostawienie innych kwestii na marginesie.

W efekcie UE-27 będzie w stanie działać szybciej i w sposób bardziej zdecydowany w wybranych obszarach priorytetowych. W tych dziedzinach polityki UE-27 uzyska skuteczniejsze instrumenty pozwalające na bezpośrednie wdrażanie i egzekwowanie wspólnych decyzji, tak jak ma to miejsce dzisiaj w polityce konkurencji czy nadzorze bankowym (Biała Księga, 2017, s. 22–23).

Spodziewać się można, że w tym scenariuszu pogłębienie integracji w obszarze koordynacji polityk fiskalnych dotyczyłoby wyłącznie krajów strefy euro. Kraje znajdujące się poza wspólną walutą nie mogłyby liczyć na wzmocnienie regulacji dotyczących stabilności finansów publicznych.

Piąty, **ostatni ze scenariuszy** przygotowany przez Komisję Europejską, zakłada głębszą integrację we wszystkich obszarach.

W ramach strefy euro, lecz również w tych państwach członkowskich, które chcą do niej dołączyć, będzie widoczna znacznie ściślejsza koordynacja polityki fiskalnej, społecznej i podatkowej, będzie również prowadzony europejski nadzór nad usługami finansowymi. Dostępne będzie dodatkowe unijne wsparcie finansowe na rzecz pobudzania rozwoju gospodarczego i reagowania na wstrząsy na poziomie regionalnym, sektorowym i krajowym (Biała Księga, s. 24).

Jest to więc jedyny scenariusz, który zakłada głęboką reformę polityki budżetowej w całej Unii Europejskiej oraz dodatkowo stworzenie mechanizmu pomocy w warunkach niestabilności.

Dodatkowym dokumentem opracowanym przez Komisję Europejską jest *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej* opublikowany w maju 2017 roku. Zakłada on dalszą integrację fiskalną europejskich gospodarek, m.in. poprzez włączenie paktu fiskalnego do prawa UE czy potrzebę większego nadzoru nad budżetami rocznymi państw członkowskich, oraz zwiększenie uwagi na poziom zadłużenia przy jednoczesnym uproszczeniu dotychczasowych przepisów. Ponadto dostrzega procykliczny charakter obecnych rozwiązań i proponuje powołanie mechanizmu stabilizacji fiskalnej, który by odpowiadał za transfery środków pomiędzy państwami w okresie dekonjunktury.

Jak widać wyraźnie na podstawie dokumentu przygotowanego przez KE, możliwych scenariuszy jest wiele. Żaden z nich nie zawiera konkretnych propozycji zmian prawnych, gdyż nie jest to ich rolą. Chodzi o wskazanie potencjalnych sytuacji, które mogą się zmaterializować – od głębszej integracji do rozpadu Wspólnoty. Analiza wskaźników znajdujących się w Protokole 12 TFUE oraz procedurze wykrywania nierównowagi makroekonomicznej pokazuje, że bez poważnych reform stabilność finansów publicznych w państwach członkowskich może być ponownie zagrożona. Najbardziej niepokojący jest wzrost w ostatnich latach liczby państw, które mają przekroczone wskaźnik zadłużenia brutto sektora *general government*. Niestety tylko ostatni scenariusz zakłada realizację reform fiskalnych we wszystkich państwach członkowskich. Jeśli więc UE ma przetrwać w obecnej formie, to polityka fiskalna musi być ściślej koordynowana.

## Zakończenie

Powyższe dane pokazują skalę problemu i powody, dla których koordynacja polityk fiskalnych w UE jest tak trudnym zadaniem. Niemal wszystkie kraje UE – w tym kraje strefy euro – były dotknięte procedurą nadmiernego deficytu. Ustalenie więc rygorystycznych mechanizmów stabilizujących nie jest w interesie żadnego z państw. Państwa członkowskie z jednej strony zdają sobie sprawę, że w przyszłości mogą być objęte procedurą, z drugiej zaś po ostatnim kryzysie dokładnie wiedzą, że brak skutecznych regulacji kosztuje europejskich podatników miliardy euro, które muszą zostać wydane na stabilizowanie gospodarek. Dodatkowo wysokie koszty powodują wzrost nastrojów antyunijnych, co może również zagrozić istnieniu Wspólnoty. Konieczne jest więc znalezienie „złotego środka”, czyli rozwiązania, które będzie zarówno gwarantowało stabilność fiskalną – w szczególności w strefie euro, jak również nie będzie pogarszało sytuacji makroekonomicznej w państwach, które przekroczyły dopuszczalne deficyt budżetowy i dług publiczny.

## Literatura

- Alińska, A., Woźniak, B. (2015). *Współczesne finanse publiczne*. Warszawa: Difin.
- Barnes, S., Botev, J., Rawdanowicz, L., Stráský, J. (2016). Europe's new fiscal rule. *Review of Economics and Institutions*, 7 (1). DOI: 10.5202/rei.v7i1.207.
- Biała Księga (2017). Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r. Bruksela: Komisja Europejska. COM 2025. Pobrane z: [https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-white-paper-future-europe\\_pl](https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-white-paper-future-europe_pl) (05.05.2017).
- Buti, M. (2015). *What future for rules-based fiscal policy? IMF Conference: Rethinking Macro Policy III: Progress or Confusion?* Pobrane z: <https://ec.europa.eu> (16.09.2018).
- Działo, J. (2012). Fiscal Rules and Effective Fiscal Policy. *Comparative Economic Research*, 2 (15), 65–78. DOI: 10.2478/v10103-012-0010-1.
- European Commission (2017). Economic cohesion. W: *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion* (s. 1–52). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Pobrane z: [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf) (16.09.2018).
- Eyraud, L., Wu, T. (2015). Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe. *IMF Working Paper*, 15/67.
- Halac, M., Yared, P. (2018). Fiscal Rules and Discretion in a World Economy. *American Economic Review*, 108 (8), 2305–2334.
- Nowak-Far, A. (2018a). *Komentarz do art.120 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Pobrane z: <http://lex.online.wolterskluwer.pl> (20.05.2018).
- Nowak-Far, A., (2018b). *Komentarz do art.136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Pobrane z: <http://lex.online.wolterskluwer.pl> (20.05.2018).
- Owsiak, S., (2017). *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rosati, D. (2017). *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Traktat (2009). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 47–390.
- Tyniewicz, M. (2014). Sytuacja w zakresie wieloletniego planowania finansowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej przed uchwaleniem dyrektywy 2011/85/UE. W: E. Ruśkowski (red.), *Roczność i wieloletniość w finansach publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

## COORDINATION OF FISCAL POLICIES IN THE EUROPEAN UNION

**Keywords:** fiscal policy, European Union, deficit, public debt

**Summary.** The aim of the paper is to present the legal solutions and their effectiveness with respect to the co-ordination of fiscal policies within the European Union. The starting point for the analysis is the justification of the co-ordination of fiscal policies in the European Union. The further sections of the article discuss the basis resulting from the “preventive” and “reparatory” provisions of the

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). These regulations have been analysed in terms of their efficiency with respect to the reference values specified in Protocol 12 of the TFEU. The analysis was based on the excession of reference values and dispersion in all Member States. The presented conclusions demonstrate that the existing solutions are ineffective. The paper also presents and evaluates the scenarios of the reform of fiscal policy co-ordination in the EU that are possible in the opinion of the EC.

*Translated by Marcin Wajda*

## Cytowanie

Wajda, M. (2018). Koordynacja polityk fiskalnych w Unii Europejskiej. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 321–332. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-26.