

Dr Grzegorz Paluszak
Katedra Bankowości
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

Federalizm fiskalny – szansa czy zagrożenie dla europejskiej unii walutowej

1. Pojęcie i funkcje federalizmu fiskalnego w unii walutowej

Podstawą federalizmu jest zasada „różnorodności w jedność”. Różnorodność zapewnia stosowanie zasady subsydiarności, a jedność zasada dobra publicznego. Jak zaznaczają R. A. Musgrave i P. B. Musgrave, na problemy zdecentralizowanego systemu fiskalnego lub federalizmu fiskalnego, zwrócono większą uwagę wraz z rozwojem teorii dobra publicznego. W federalizmie fiskalnym rozpatruje się rozwój struktury fiskalnej w państwie federalnym, a szczególnie nierównowagi w dystrybucji zasobów i potrzeb pomiędzy poszczególnymi jurysdykcjami rządu federalnego, rządów stanowych i rządów lokalnych. Kwestia ta wymaga rozważenia roli tych różnych poziomów rządu w polityce fiskalnej i zachodzących współzależności pomiędzy nimi. Bada się przyporządkowanie każdej z trzech podstawowych funkcji polityki fiskalnej, a mianowicie alokacyjnej, dystrybucyjnej i stabilizacyjnej, do poziomu rządu federalnego lub rządu niższego poziomu, lub też do obu¹.

Podobnie H. R. Davoodi podkreśla, iż federalizm fiskalny jest często definiowany jako przekazywanie kompetencji od rządu centralnego do niższych poziomów rządu (decentralizacja), ale jak zaznacza ta definicja nie jest kompletna. Faktycznie, podstawową sprawą w federalizmie fiskalnym jest przyporządkowanie określonych kompetencji odpowiedniemu poziomowi rządu. Uwypukla on, iż przyporządkowanie tych kompetencji różnym poziomom rządu zależy jak korzystanie z tych kompetencji wpływa na równowagę pomiędzy trzema podstawowymi celami polityki fiskalnej: efektywności w alokacji zasobów, redystrybucji dochodów i stabilizowania gospodarki. H. R. Davoodi zauważa, iż ogólnie skuteczność alokacyjna wymaga przypisania do niższych poziomów rządu, gdzie koszty i korzyści są ograniczone do lokalnej jurysdykcji i odzwierciedlają preferencje lokalnej wspólnoty. Polityka redystrybucji dochodu (np. emerytury i pomoc społeczna) i polityka redystrybucji wydatków (np. finansowanie wydatków rządu) są ogólnie przyporządkowane rządowi centralnemu, polityka stabilizowania cen przekazywana jest bankowi centralnemu².

Warto podkreślić, iż politykę alokacyjną i redystrybucji przyznaje się organowi polityki fiskalnej, przy czym tą pierwszą niższym poziomom rządu od federalnego, a tą drugą poziomowi federalnemu. W tym przypadku uwidacznia się proces pogodzenia narodowych tożsamości niższych szczebli władzy z federalnym interesem wyższego poziomu rządu, zgodnie z zasadą subsydiarności. Kwestię stabilizowania cen powinien

¹ R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, Nowy Jork i in. 1980, s. 514.

² H. Davoodi, *Fiscal Decentralization*, „IMF Research Bulletin” vol. 2 nr 2/2001, s. 6.

rząd pozostawić niezależnemu bankowi centralnemu, który traktuje pieniądź jako dobro wspólne, zwracając uwagę nie tylko na sposób jego tworzenia, ale również na konieczność jego regulacji w interesie ogółu społeczeństwa³.

2. Czy proces integracji europejskiej może zatrzymać się na etapie integracji walutowej?

Jednoczenie państw europejskich jest niejako naturalnym następstwem zmian sytuacji ekonomiczno-politycznej w Europie, które występowały po zakończeniu II wojny światowej. Trudno jednakże stwierdzić, co odegrało najważniejszą rolę: zmiany polityczne czy też gospodarcze. Stąd E. B. Haas dostrzega zjawisko tzw. rozprzestrzeniania (spill-over) prowadzące do sprzężenia zwrotnego pomiędzy rozwojem integracji gospodarczej i integracji politycznej⁴. Można zauważyć, iż w celu postępu procesu integracji europejskiej konieczny jest postęp w miarę równoległy w integracji gospodarczo-walutowej i polityczno-społecznej. Zastój w integracji gospodarczo-walutowej może spowodować zatrzymanie integracji polityczno-społecznej i na odwrót.

Rozwój etapów integracji europejskiej przedstawiono w tab. 1. Zaprezentowano tam, że osiągnięcie jednego etapu nie powoduje zanikania wszystkich poprzednich etapów tej integracji. I tak, zrealizowanie unii walutowej nie przyczynia się do zaniknięcia wspólnego rynku. Z kolei, osiągnięcie unii politycznej nie powoduje zaniknięcia unii walutowej.

Jednakże, te wzajemne współzależności pomiędzy integracją gospodarczo-walutową i polityczno-społeczną nie mogą oddziaływać na uzależnienie odpowiednich decyzji w dziedzinie polityki pieniężnej i gospodarczej od nacisku partii politycznych i grup interesów. Stąd wprowadzono niezależność funkcjonalną, instytucjonalną, personalną i finansową Europejskiego Banku Centralnego i narodowych banków centralnych w Europejskim Systemie Banków Centralnych.

Wydaje się zatem, że proces integracji europejskiej nie może zatrzymać się na unii walutowej. W procesie integracji europejskiej występowało dotychczas zjawisko tzw. rozprzestrzeniania. Stąd powstaje pytanie, czy teraz przestanie ono występować, a w związku z tym czy może nastąpić bezpośrednie przejście z unii walutowej do unii politycznej?

³ G. Paluszak, *Systemy bankowe w procesie europejskiej integracji walutowej*, Wyd. 2, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2002, s. 44-45.

⁴ E. B. Haas, *Technocracy Pluralism and the New Europe w: A New Europe?* pod red. S. R. Graubard, Wyd. 2, Beacon Press, Boston 1967, s. 65.

Tabela 1. Rozwój etapów integracji europejskiej

Lp.	Wyróżniki	Unia Celna	Wspólny Rynek	Rynek Wewnętrzny	Unia Gospodarcza	Unia Walutowa	Unia Walutowa Federacji	Unia Polityczna
1	Zniesienie cel, opłat i innych pozataryfowych barier polityki celnej oraz wprowadzenie wspólnej taryfy celnej wobec państw trzecich	■						
2	Zapewnienie tzw. czterech wolności gospodarczych (swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału)	■	■					
3	Normalizacja wymogów dotyczących swobodnego przepływu towarów, osób i usług; usprawnienie ruchu granicznego; ujednoczenie standardów jakości produktów i usług i ujednoczenie zasad obliczania podatku VAT	■	■	■				
4	Wspólna polityka gospodarcza koordynowana przez Radę Ministrów WE	■	■	■	■			
5	Zniesienie wszelkich ograniczeń ruchu kapitału; przyjęcie zasady stałych kursów walutowych; wspólna jednostka pieniężna i wspólny ponadnarodowy bank centralny ¹	■	■	■	■	■		
6	Wprowadzenie ponadnarodowej polityki podatkowej	□	□	□	□	□	□	
7	Ustanowienie wspólnych instytucji politycznych	□	□	□	□	□	□	□

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Paluszak, *Systemy bankowe w procesie europejskiej integracji walutowej*, Wyd. 2, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2002, s. 28.

3. Czy może nastąpić bezpośrednie przejście z unii walutowej do unii politycznej?

Jak zauważa J. Pinder, J. Monnet w swoim przemówieniu z okazji inauguracji Wysokiej Władzy w sierpniu 1952 r. podkreślił iż jedną z cech instytucji federalnych jest pobieranie podatków bezpośrednio nałożonych na produkcję, a nie jak uzyskuje Wspólnota z wpłat-udziałów państw członkowskich⁵. Natomiast R. Sannwald i J. Stohler rozpatrują kwestię podatków w procesie integracji, odnosząc się do koncepcji konfederacji i federacji. Ich zdaniem, przyjęcie ustroju konfederacji oznacza, iż ponadnarodowy rząd nie pobiera samodzielnie podatków, ale posiada swoje udziały w dochodach podatkowych państw członkowskich. Uważają oni, iż rządy lokalne i rządy państw członkowskich mogą wpłacać podwyższone udziały do budżetu rządu ponadnarodowego, gdy podwyższą podatki na swoim obszarze. Natomiast w przypadku federacji twierdzą, iż oznacza ona połączenie wszystkich budżetów władz regionalnych w jeden budżet ponadnarodowej władzy z autonomią finansową⁶.

Z kolei D. Grimm porusza zagadnienie dochodów budżetowych, omawiając kwestię ewentualnej konstytucji Unii w znanym artykule „Czy Europa potrzebuje konstytucji?”. Stwierdza on, że władza Unii nie pochodzi od narodu, lecz zależy od woli rządów państw członkowskich, stąd ustanowienie konstytucji nie jest możliwe. Suwerenem konstytucji każdego państwa jest naród, a w Europie nie ma jednego narodu Europejczyków. Nie ma też jednego języka europejskiego, co może utrudniać stworzenie parlamentaryzmu na poziomie ponadnarodowym. Jego zdaniem, gdyby Unia miała konstytucję w pełnym tego słowa znaczeniu, sama decydowałaby o ustaleniu nowych kompetencji. Po drugie, pierwszeństwo prawa Wspólnoty przed prawem narodowym nie byłoby dłużej skutkiem przekazania jej suwerennych praw w traktatach, ale stałoby się ono zasadą konstytucyjną Wspólnoty. Po trzecie, Wspólnota mogłaby zasadniczo sama decydować o gromadzeniu swoich dochodów budżetowych, a szczególnie z tytułu opodatkowania, zamiast być zależną od transferów państw członkowskich⁷. Zgodnie z jego poglądem barierą przemiany Unii Europejskiej w państwo federacyjne, jest brak suwerena konstytucji, a mianowicie narodu europejskiego. Zdaniem J. Habermasa, sprawa ta nie jest tak jednoznaczna jak ją przedstawia D. Grimm. W swoich rozważaniach dystansuje się on bowiem od znanej definicji narodowej homogeniczności. Homogeniczność ta oznacza tzw. grupową tożsamość jednostki politycznej ukonstytuowanej przez społeczeństwa. Tego rodzaju tożsamość wyraża się w rozwiązywaniu konfliktów w tej jednostce bez naruszania prawa, akceptacji zasady większości i okazywanej w praktyce solidarności. Zdaniem J. Habermasa, jeśli uwzględni się narodową homogeniczność, wówczas jest możliwe utworzenie państwa federacyjnego, którego suwerenem konstytucji wcale nie musi być naród⁸. Wydaje się, że rozwiązuje to podstawowy pro-

⁵ J. Pinder, *European Community, The Building of a Union*, Oxford University Press, Oxford-New York 1991, s. 146.

⁶ R. Sannwald, J. Stohler, *Economic Integration Theoretical Assumptions and Consequences of European Unification*, Greenwood Press, Nowy Jork 1969, s. 218-219.

⁷ D. Grimm, *Does Europe Need a Constitution?*, „European Law Journal” vol. 1 nr 3/1995, s. 291 i 296-299.

⁸ J. Habermas, *Remarks on Dieter Grimm's „Does Europe Need a Constitution?”*, „European Law Journal” vol. 1 nr 3/1995, s. 305.

blem braku narodu europejskiego stanowiący warunek powstania europejskiego państwa federacyjnego. Myśl tę wspiera D. Lasok, stwierdzając, że w ogólnych zarysach Wspólnota jest pomyślana jako federacja i jej ewolucja zmierza w tym kierunku⁹.

Jak podkreśla J. Habermas o istocie europejskiej tożsamości stanowi zapewne bardziej charakter bolesnych procesów uczenia się niż jego wynik. Droga do postnarodowej demokracji jest oparta na wzajemnej akceptacji różnic istniejących między kulturami narodowymi. Europa ma naprawdę przyszłość tylko jako wspólnota polityczna¹⁰. Wydaje się, że europejska wspólnota polityczna w celu realizacji swoich celów i zadań może potrzebować zwiększenia źródeł dochodów własnych budżetu ponadnarodowego. Jednym z tych źródeł jest podatek europejski, który oprócz euro może stać się kolejnym symbolem identyfikacji z Europą. Można sądzić, iż wydaje się mało prawdopodobne bezpośrednie przejście z unii walutowej do unii politycznej w procesie europejskiej integracji walutowej.

4. Czy federalizm fiskalny jest warunkiem dalszego funkcjonowania unii walutowej?

Problem ustroju politycznego integrującej się Europy jest przedmiotem długotrwałych sporów. Waga tych sporów oraz potrzeba możliwie syntetycznego ich ujęcia znalazły odbicie w tab. 2. Czołowym przedstawicielem koncepcji konfederacji był Ch. De Gaulle, a federacji J. Monnet. Warto zwrócić uwagę, na kompromisowe rozwiązania przyjmowane w wielu kwestiach dotyczących Unii Europejskiej. Jednakże, europejska unia walutowa w 2002 r. odzwierciedla już koncepcję federalistów, po wprowadzeniu wspólnej waluty euro.

Tabela 2. Wyróżniki poglądów przedstawicieli konfederacji i federacji oraz zakres ich wykorzystania w procesie jednoczenia Europy

Lp	Wyróżniki	Federacja	Konfederacja	Unia Europejska
1	Obywatelstwo	Obywatelstwo UE.	Obywatelstwo państwa członkowskiego.	Obywatelstwo państwa członkowskiego oraz obywatelstwo UE. Prawa i obowiązki określa Traktat.
2	Suwerenność państwa	Znaczne ograniczenie suwerenności. Państwo istnieje jako członek państwa federacyjnego.	Nieznaczne ograniczenie suwerenności. Państwo ma charakter narodowy.	Zmniejszenie suwerenności państwa poprzez przekazanie niektórych kompetencji organom UE. Państwa stają się tzw. „Panami Traktatów”.

⁹ D. Lasok, *Zarys prawa unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 1995, s. 164.

¹⁰ J. Habermas, *Po co Europie potrzebna konstytucja? Europa tylko jako wspólnota polityczna ma naprawdę przyszłość?* Deutschland. Forum ds. polityki, kultury, gospodarki i nauki, grudzień-styczeń 2001, nr 6, s. 62 i 65.

Lp.	Wyróżniki	Federacja	Konfederacja	Unia Europejska
3	Sposób traktowania prawa	Nadrzędność prawa Wspólnoty nad prawem państwa członkowskiego.	Prawo powinno być stanowione tylko przez organy państwa członkowskiego.	Nadrzędność prawa Wspólnoty nad prawem państwa członkowskiego.
4	Sfery integracji i współpracy Wspólnot Europejskich	Początkowo wysuwano propozycje utworzenia tylko instytucji zajmującej się badaniem i rozwojem energii atomowej.	Wysuwano propozycje ściślejszej współpracy w dziedzinie kultury, gospodarki, obrony i polityki.	Wspólnota obejmuje: I. EWWiS, EWEA oraz WE (EWG); II. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa; III. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.
5	Potrzeba utworzenia Komisji Wspólnot Europejskich	Komisja organem ponadnarodowym. Zasada niezależności członków Komisji od swoich rządów.	Sprzeciwiano się utworzeniu Komisji WE.	Komisja organem ponadnarodowym. Zasada niezależności członków Komisji od swoich rządów.
6	Zakres uprawnień Komisji Europ.	Szeroki.	Ograniczony.	Stopniowo zwiększono zakres uprawnień Komisji.
7	Uprawnienia Rady Ministrów (RM)	Dążenie do ograniczenia uprawnień.	Dążenie do poszerzenia uprawnień, ale za zgodą rządów.	Stopniowo zwiększono zakres uprawnień RM, uznając że w sytuacjach szczególnych Rada może samodzielnie podejmować decyzje i je realizować. Członkowie RM są zależni od swoich rządów.
8	Charakter Parlamentu Europejskiego i sposób głosowania	Organ ponadnarodowy. Głosowanie według klucza partii politycznych.	Organ ponadnarodowy. Głosowanie według klucza państw członkowskich.	Organ ponadnarodowy. Głosowanie według klucza partii politycznych.
9	Potrzeba utworzenia Komitetu Regionów	Konieczność organu ponadnarodowego, odpowiadającego idei „Europy Regionów”.	Organ zbyt czysty, sprzeczny z ideą „Europy Narodów”.	Utworzono organ ponadnarodowy. Zasada niezależności członków Komitetu od swoich rządów.
10	Potrzeba utworzenia Komitetu Społeczno-Ekonomicznego	Konieczność organu ponadnarodowego. Zasada niezależności członków Komitetu od swoich rządów.	Sprzeciwiano się utworzeniu organu ponadnarodowego.	Utworzono organ ponadnarodowy, przyjmując zasadę niezależności członków Komitetu od swoich rządów.
11	Klucz podziału miejsc w organach Wspólnoty	Liczba mieszkańców danego państwa członkowskiego.	Jeden głos dla każdego państwa.	Zróżnicowany klucz podziału miejsc.

Lp.	Wyróżniki	Federacja	Konfederacja	Unia Europejska
12	Zasady głosowania	Większość prosta lub kwalifikowana.	Jednomyslność.	Zwiększa się zakres głosowania większościowego, a zmniejsza się jednomyślnego.
13	Możliwość stosowania prawa weta	Nie istnieje.	Istnieje.	Istnieje w ograniczonym zakresie (np. w kwestii podatków).
14	Zasada subsydiarności	Przyjęto zasadę subsydiarności, uznając że umożliwia ona zwiększenie zakresu podejmowania decyzji przez organy ponadnarodowe.	Przyjęto zasadę subsydiarności, uznając że umożliwia ona zwiększenie kompetencji państw członkowskich; zmniejsza kompetencje organów ponadnarodowych.	W Traktacie z Maastricht sformułowano zasadę subsydiarności w sposób mało precyzyjny. W praktyce występują rozbieżności w interpretacji tej zasady. Biorąc to pod uwagę przewidziano, że sprawy sporne będzie rozstrzygać Europejski Trybunał Sprawiedliwości.
15	Sposób traktowania pieniądza	Dobro wspólne.	Dobro wspólne dla poszczególnego państwa; obowiązują stałe kursy w państwach Wspólnoty.	Od 13 marca 1979 r. dobro wspólne (do 31 grudnia 1998 r. wspólna jednostka pieniężna ECU, a od 1 stycznia 1999 r. – euro).
16	Sposób rozumienia unii walutowej	Obszar, na którym obowiązuje wspólny pieniądź.	Obszar, na którym obowiązują narodowe jednostki pieniężne w warunkach stałych kursów.	Obszar, na którym obowiązuje jeden wspólny pieniądź – euro (1 euro = 1 ECU).
17	Organ uprawniony do prowadzenia polityki pieniężnej	Ponadnarodowy bank centralny.	Narodowe banki centralne współpracujące ze sobą.	Europejski Bank Centralny (EBC) wspólnie z narodowymi bankami centralnymi (ESBC).
18	Organ uprawniony do prowadzenia polityki podatkowej	Organ ponadnarodowy.	Organy narodowe.	Organy narodowe.
19	Sposób pobierania podatków we Wspólnocie	Bezpośrednio przez organ ponadnarodowy.	Pobierają organy narodowe, przekazując część wpływów podatkowych organowi ponadnarodowemu.	Pobierają organy narodowe, przekazując część wpływów budżetowych organowi ponadnarodowemu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Paluszak, *Systemy bankowe w procesie europejskiej integracji walutowej*, Wyd.2, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2002, s. 60-61.

W literaturze wskazuje się trzy wspólne cechy państw federalnych, które w 1996 r. nie występowały w UE: jedna waluta, federalny podatek od korporacji i transfery fiskalne. Transfery fiskalne są konieczne w celu łagodzenia różnic gospodarczych i

służą one budowaniu konsensusu pomiędzy państwami członkowskimi¹¹. Wspólnie UE posiada jedynie wspólną walutę euro. W sprawie podatku europejskiego zaczął się już spór¹². Dyskusyjna jest również sprawa transferów fiskalnych.

W 2002 r. dochodami własnymi Wspólnoty są: opłaty rolne, opłaty celne, dochody z VAT i wpłaty państw członkowskich obliczane na podstawie ich GNP. Uważa się, iż te dochody są niewystarczające, aby Wspólnota mogła działać efektywnie. Ponadto, dostrzega się brak politycznej odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego za budżet, nie posiadającego prawa decydowania o dochodach budżetu oraz brak przejrzystości finansowania tego budżetu¹³. M. Schreyer opowiada się za wprowadzeniem podatku europejskiego.

Z kolei R. Cesar zauważa, że zgodnie z teorią wyboru publicznego, politycy i biurokraci mają stałą tendencję zwiększania dochodów budżetowych w celu finansowania dodatkowych wydatków. Jednakże, obecni zwolennicy idei podatku UE, uważają iż dostarczy on większej przejrzystości finansowania UE przez podatnika. Jednocześnie będą osiągnięte skuteczniejsze decyzje budżetowe na poziomie ponadnarodowym, gdy Parlament Europejski i/lub Rada Europejska muszą głosować nie tylko w sprawie wydatków, ale również i w sprawie dochodów. W tym przypadku, podatek UE jest traktowany jako możliwy udział do większej przejrzystości i racjonalności w sprawach europejskiego budżetu. Co więcej, niektórzy zwolennicy, jak Komisarz UE M. Schreyer, sądzą, że podatek UE może dostarczyć rozwiązanie trwającej debaty w sprawie „netto wpłacających – udziałowców do” i „netto otrzymujących z” budżetu UE. Ponadto, podkreśla się, iż Europejska Wspólnota z poszerzającym się zakresem odpowiedzialności i funkcji może potrzebować kompetencji podatkowej niezależnej od narodowych państw członkowskich. Z punktu widzenia „teorii Lewiatana”, system udziałów-wpłat państw członkowskich jest lepszym rozwiązaniem w celu ograniczania Lewiatana i zapobieganiu wykorzystywaniu przez niego podatników. Utrzymywanie istniejącego zróżnicowania podatkowe w obrębie UE jest najlepszym sposobem ograniczania narodowych rządów Lewiatana w wyniku konkurencji podatkowej i dostosowywać narodowe systemy podatkowe do zróżnicowanych preferencji podatników, a w ten sposób realizować zasadę tzw. fiskalnej ekwiwalentności. Stąd opowiada się on przeciwko podatkowi europejskiemu¹⁴. Wydaje się, iż argumenty zarówno zwolenników jak i przeciwników podatku europejskiego są słuszne. Jednakże, nie można tych argumentów rozważać bez powiązania z transferami fiskalnymi, polityką redystrybucji i mobilności osób w UE.

D. E. Wildasin uważa, iż większość z subwencji budżetu UE przeznaczana jest na programy o celach redystrybucyjnych. Zgodnie z zasadami federalizmu fiskalnego, redystrybucja tworzy efekty zewnętrzne, które stwarzają podstawę dla ingerencji

¹¹ C. M. Radaelli, *Fiscal federalism as a catalyst for policy development? In search of a framework for European direct tax harmonization*, „Journal of European Public Policy” vol. 3 nr 3/1996, s. 414.

¹² Por. G. Paluszak, *Podatek europejski jako środek własny ponadnarodowego budżetu unii gospodarczo-walutowej w: Problemy europejskiej integracji gospodarczej na przełomie wieków*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2001, s. 124-139.

¹³ M. Schreyer, *The Own Resources System Needs Rethinking*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy” vol. 36 nr 5/2001, s. 223-225.

¹⁴ R. Caesar, *An EU Tax? – Not a Good Idea*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy”, vol. 36, nr 5/2001, s. 231-233.

wyższego poziomu rządu poprzez odpowiednią politykę subwencji lub całkowite przesunięcie odpowiedzialności za redystrybucję z niższego do wyższego poziomu rządu. Stąd ewolucja budżetu Wspólnoty koncentruje się na polityce redystrybucyjnej¹⁵. Natomiast zdaniem D. Bureau'a i P. Champsaura pełna mobilność czynników produkcji ogranicza możliwość realizowania niezależnych polityk redystrybucyjnych państw członkowskich¹⁶.

Ch. R. Bean uważa iż federalizmu fiskalnego nie powinno wiązać się z europejską unią walutową. Wskazuje on, na niską mobilność europejskiej siły roboczej, z powodu zróżnicowania językowego i kulturowego. W ten sposób asymetryczne szoki zmierzają raczej do uwidocznienia zmienności w płacach realnych pomiędzy regionami niż do spowodowania przepływów migracyjnych. Ponadto ta relatywna niemobilność częściowo bazy podatkowej oznacza, że narodowe rządy będą nadal realizować niezależne polityki fiskalne. Zatem argument, że unia walutowa musi wymagać federalnego organu fiskalnego (a wskutek tego również pewnego rodzaju unii politycznej) wydaje się nie posiadać uzasadnienia. Federalizm fiskalny nie jest wcale konieczny w celu przeciwdziałania, niemniej transfery fiskalne mogą być potrzebne w warunkach relatywnego braku mobilności siły roboczej. Ale trwałe szoki mające asymetryczne efekty na państwa członkowskie Wspólnoty mogą i powinny być zabezpieczone przed nimi przez wprowadzenie mechanizmów redystrybucji zasobów pomiędzy narodami¹⁷.

W tab. 3 zaprezentowano możliwe działania wobec asymetrycznych szoków. Wyróżniono dwie grupy tych środków: rynkowe i polityczne. W każdej z tych grup dostosowanie przyjmuje formę cenowego lub nie-cenowego dostosowania¹⁸. Zakres działań rynkowych zależy od elastyczności rynku siły roboczej i dóbr. Działania rynku i polityki różnią się z punktu widzenia okresu. Przedsięwzięcia polityczne szybciej oddziałują na gospodarkę w krótkim okresie, a rynkowe działania potrzebują dłuższego czasu, aby wpłynąć na gospodarkę. Faktycznie, obecnie jedynym z potencjalnych działań wobec szoków asymetrycznych o charakterze cenowym są zmiany płacowo-cenowe, po dokonaniu koniecznych reform strukturalnych i rynku pracy.

W warunkach obowiązywania Traktatu o Unii Europejskiej, a szczególnie przestrzegania kryteriów zbieżności i funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego, oraz Paktu Stabilności i Wzrostu nie można dokonywać manipulacji kursem walutowym i stopą procentową oraz nie powinno prowadzić się polityki fiskalnej pobudzającej popyt, a także nie można prowadzić polityki pieniężnej pobudzającej popyt. Stąd pozostają jedynie zwiększenie elastyczności płac i cen, jak i wzrost mobilności osób. Z kolei, wprowadzenie mechanizmów redystrybucji zasobów pomiędzy narodami może nastąpić przy relatywnym braku mobilności siły roboczej. Natomiast relatywna niemobilność osób pozwala realizować niezależne narodowe polityki fiskalne. Taka sytuacja istnieje we współczesnej europejskiej unii walutowej, dlatego ciężar dostosowania

¹⁵ D. E. Wildasin, *Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective*, „American Economic Review. Papers and Proceedings” 1990, vol. 80, nr 2, s. 70.

¹⁶ D. Bureau, P. Champsaur, *Fiscal Federalism and European Economic Unification*, „American Economic Review. Papers and Proceedings” vol. 82 nr 2, s. 88.

¹⁷ Ch. R. Bean, *Economic and Monetary Union in Europe*, „The Journal of Economic Perspectives” vol. 6 nr 4/1992, s. 48-50.

¹⁸ R. Tamborini, *Living in EMU: Prices, Interest Rates and the Adjustment of Payments in a Monetary Union*, „Journal of Common Market Studies” vol. 39 nr 1.2001, s. 132-133.

spoczywa na zmniejszeniu sztywności płac i cen lub wprowadzenie mechanizmu redystrybucji.

Tabela 3. Wykorzystanie rynku i polityki gospodarczej w warunkach szoków asymetrycznych

Wyróżnik	Działanie cenowe	Działanie nie-cenowe
Rynek	Zmiany placowo-cenowe	Mobilność siły roboczej
Polityka gospodarcza	Zmiany kursu walutowego i stopy procentowej	Transfery fiskalne Polityka fiskalna i pieniężna pobudzająca popyt (zarządzanie popytem)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Tamborini, *Living in EMU: Prices, Interest Rates and the Adjustment of Payments in a Monetary Union*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 39 nr 1/2001, s. 132.

Jak można zauważyć stopień redystrybucji budżetu UE i mobilności osób wywierają wpływ na zakres federalizmu fiskalnego. Wysoka redystrybucja budżetu UE i pełna mobilność osób ogranicza uprawianie niezależnych narodowych polityk redystrybucyjnych. Natomiast stosunkowo niski swobodny przepływ osób umożliwia realizowanie niezależnych narodowych polityk redystrybucyjnych, a w przypadku relatywnego braku mobilności osób mogą się okazać przydatne pewne mechanizmy redystrybucji. Jednakże w tej sytuacji będzie konieczne zapewnienie dochodów dla budżetu ponadnarodowego, czyli rozwój integracji europejskiej w kierunku federalizmu fiskalnego. Wydaje się, że jedynie zwiększenie elastyczności płac i cen w europejskiej unii walutowej może zastąpić wprowadzenie federalizmu fiskalnego.

5. Czy paradoks francuskiej polityki europejskiej, zagraża koordynacji ponadnarodowej polityki pieniężnej i narodowej polityce fiskalnej, dążąc do ponadnarodowej polityki fiskalnej w Unii Europejskiej?

Kwestia podziału kompetencji w sprawie polityki pieniężnej i fiskalnej wzbudzała i wzbudza ożywioną dyskusję w procesie integracji walutowej. I tak, L. Tindemans zwracając się do Rady Europejskiej w dniu 29 grudnia 1975 r., powiedział, iż nie zamierza opisywać, jak ma wyglądać idealna Europa, ale zaznaczył, że jest osobiście przekonany iż Europa tylko potem może coś znaczyć, gdy wybierze drogę federalistyczną. Podkreślał także, iż ludność w państwach członkowskich nie chce żadnej technokratycznej Europy. Unia Europejska musi być widoczna w codziennym życiu i być blisko obywatela¹⁹.

Z kolei, w raporcie o Unii Europejskiej, podkreśla on iż dalszy rozwój polityki socjalnej Unii Europejskiej musi przebiegać równolegle wraz z postępowaniem urzeczywistniania wspólnej polityki gospodarczej i walutowej. Uwypukla on, iż wraz ze wzrostem

¹⁹ L. Tindemans, *Wortlaut des Schreibens von Leo Tindemans an seine Kollegen im Europäischen Rat vom 29. Dezember 1975*, „Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Beilage nr 1, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1976, s. 5-6 i 13.

konwergencji polityki gospodarczej państw członkowskich należy znaleźć silniejszy instrument wyrażania wewnętrznej solidarności unii, zwłaszcza w dziedzinie zwalczania bezrobocia²⁰. Wydaje się, iż tym instrumentem mogła być pomoc finansowa z federalnego budżetu Unii Europejskiej.

Jednoznacznie za ponadnarodowym budżetem opowiada się L. Gleske, podkreślając wymóg przeniesienia kompetencji polityki gospodarczo-walutowej na organy wspólnotowe, które powinny mieć charakter federacyjny. Organami tymi powinny być wspólnotowy system banków centralnych i wspólnotowe organy dla polityki gospodarczej, koniunktury i obszernego budżetu wspólnoty²¹. Mniej wyraźne stanowisko zajmuje A. Szász wyrażając pogląd, iż połączenie centralizmu w dziedzinie polityki pieniężnej i subsydiarności w dziedzinie budżetowej może stwarzać problemy w procesie integracji²².

Z kolei J. Delors, odpowiadając na pytanie posła Europejskiego Parlamentu dotyczące kompetencji państw narodowych w dziedzinie polityki gospodarczej (w tym i polityki budżetowej) w unii gospodarczo-walutowej, zwrócił uwagę, iż w ostatnim etapie tej unii nie będzie jednolitej polityki gospodarczej. Natomiast będzie ona wymagać koordynacji w celu realizacji celów unii gospodarczo-walutowej. Ponadto nie będzie istniał przymus wyrównań budżetowych. W sytuacji nadmiernych deficytów budżetowych, wszystkie państwa muszą mieć równe warunki dostępu do rynku kapitałowego. W celu zmniejszenia tych deficytów, niektóre delegacje rządów opowiadały się za sankcjami za ich powstawanie²³.

Stąd, budzi wątpliwości paradoks francuskiej propozycji politycznego ustroju Europy, jako konfederacji państw i francuskiej propozycji utworzenia europejskiego ośrodka władzy gospodarczej na obszarze Francji, jako przeciwwagi dla już funkcjonującego Europejskiego Banku Centralnego we Frankfurcie nad Menem na obszarze Niemiec. Sądzę, iż jest to wynik stałej rywalizacji pomiędzy Niemcami i Francją o odgrywanie decydującej roli w nadawaniu kierunku rozwoju integracji europejskiej.

Wydaje się, że zapewnienie koordynacji zarówno polityki pieniężnej jak i polityki fiskalnej na poziomie ponadnarodowym, a nie jak obecnie koordynacji ponadnarodowej polityki pieniężnej z narodowymi politykami fiskalnymi, może stanowić zagrożenie dla tej koordynacji. W takim przypadku może nastąpić upolitycznienie sprawy koordynacji w Unii Europejskiej, bo powstanie nowy podział na niemiecką politykę pieniężną i francuską gospodarczą (szczególnie fiskalną). Taka sytuacja, z kolei może mieć wpływ na stabilność euro, czyli zarówno na stabilny poziom cen, jak i stabilny kurs walutowy, ponieważ uczestnicy rynków finansowych potraktują ten fakt, jako upolitycznienie koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej w Unii Europejskiej. Zaniknięcie podziału na ponadnarodową politykę pieniężną i narodowe polityki fiskal-

²⁰ Die Europäische Union Bericht von Leo Tindemans an der Europäischen Rat, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften" Beilage nr 1, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1976, s. 27.

²¹ L. Gleske, *Nationale Geldpolitik auf dem Weg zur europäischen Währungsunion w: Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*, praca zbiorowa pod red. Deutsche Bundesbank, Fritz Knapp GmbH, Frankfurt a. M. 1976, s. 745.

²² A. Szász, *Towards a Single European Currency: Ecu, Franc-Fort, Question-Mark w: The new Europe: Evolving Economic and Financial Systems in East and West* pod red. D. E. Fair, R. J. Raymond, Kulwer Academic Publishers, Dordrecht 1993, s. 217.

²³ Official Journal, nr C55/42, s. 42.

ne i zastąpienie go nowym podziałem na niemiecką politykę pieniężną i francuską politykę fiskalną, uczestnicy rynków finansowych mogą potraktować jako barierę dla koordynacji pomiędzy konserwatywnym Europejskim Bankiem Centralnym, a francuskim zarządzaniem popytem.

W tej sytuacji, na uwagę zasługuje opinia Europejskiego Banku Centralnego, który opowiada się za ponadnarodową polityką pieniężną i narodową polityką fiskalną w euroobszarze. Zasady dotyczące dyscypliny budżetowej powiązane z wyraźnym podziałem kompetencji w sprawie polityk fiskalnych prowadzonych przez rządy narodowych państw członkowskich. Wprowadzają one Pakt Stabilności i Wzrostu dla wprowadzania stabilnych i trwałych narodowych polityk fiskalnych. Odpowiedzialność za wprowadzanie strategii Unii Europejskiej, która powinna zwiększyć wpływ finansów publicznych na wzrost gospodarczy, należy do kompetencji rządów narodowych. Zamierzając realizować te ambitne cele wspólnej strategii, rządy nie powinny opóźniać koniecznych reform narodowych zasad i instytucji, zmierzających do wzmocnienia pozytywnego wpływu polityk fiskalnych na wzrost gospodarczy²⁴. Wydaje się zatem, iż Europejski Bank Centralny słusznie nie opowiada się za przeniesieniem polityki fiskalnej na poziom ponadnarodowy. Jednakże, dążenie Francji do przeniesienia polityki fiskalnej do organu ponadnarodowego na jej obszarze może stale ożywiać się przy zbytniej przewadze Niemiec w nadawaniu kierunku rozwoju integracji i niezadowolenia z decyzji z polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego.

6. Wnioski

Federalizm fiskalny zapewnia „jedność w różnorodności” w dziedzinie finansów publicznych. Należy zaakcentować, iż politykę alokacyjną i redystrybucji przyznaje się organowi polityki fiskalnej, przy czym tą pierwszą niższymi poziomom rządu od federalnego a tą drugą poziomowi federalnemu. W tym przypadku uwidacznia się proces pogodzenia narodowych tożsamości niższych szczebli władzy z federalnym interesem wyższego poziomu rządu, zgodnie z zasadą subsydiarności. Kwestię stabilizowania cen powinien rząd pozostawić niezależnemu bankowi centralnemu, który traktuje pieniądź jako dobro wspólne, zwracając uwagę nie tylko na sposób jego tworzenia, ale również na konieczność jego regulacji w interesie ogółu społeczeństwa.

W europejskiej unii walutowej prowadzi się jednolitą ponadnarodową politykę pieniężną i zróżnicowaną narodową politykę fiskalną. Jednakże, taki podział kompetencji wymaga, aby rządy państw członkowskich nie opóźniały się z koniecznymi reformami narodowych zasad i instytucji, zmierzających do wzmocnienia pozytywnego wpływu polityk fiskalnych na wzrost gospodarczy.

Stopień redystrybucji budżetu UE i mobilności osób wpływa na zakres federalizmu fiskalnego. Wysoka redystrybucja budżetu UE i pełna mobilność osób ograniczałyby uprawianie niezależnych narodowych polityk redystrybucyjnych. Natomiast stosunkowo niski swobodny przepływ osób, umożliwia realizowanie niezależnych narodowych polityk redystrybucyjnych. W przypadku bardzo niskiego przepływu osób

²⁴ *Fiscal policies and economic growth*, „Monthly Bulletin. European Central Bank”, Frankfurt a. M. sierpień 2001, s. 39.

mogą się okazać przydatne pewne mechanizmy redystrybucji. Jednakże w tej sytuacji będzie konieczne zapewnienie dochodów dla budżetu ponadnarodowego, czyli podatku europejskiego. Podatek ten umożliwi finansowanie wydatków budżetu UE, będących wyrazem solidarności pomiędzy narodami i zmierzania integracji europejskiej ku federalizmowi fiskalnemu. W wyniku wprowadzenia tego podatku istnieje groźba powstania ponadnarodowego Lewiatana.

W warunkach niskiego przepływu siły roboczej w Europie, jednym z działań, jest zwiększenie elastyczności płac i cen w europejskiej unii walutowej, które może zastąpić wprowadzenie federalizmu fiskalnego. Takie działanie o charakterze rynkowym potrzebuje dłuższego czasu, aby wpłynąć na gospodarkę. Z drugiej strony, przedsięwzięcia o charakterze politycznym, mechanizm redystrybucji, szybciej oddziałuje na gospodarkę w krótkim okresie.

Federalizm fiskalny może stanowić szansę w europejskiej unii walutowej, przy poszanowaniu zasady „jedności w różnorodności”. Jednakże, jakiegokolwiek naruszenie tej zasady w europejskiej unii walutowej przyczyni się do tego, że federalizm fiskalny może stać się zagrożeniem europejskiej unii walutowej.

Federalizm fiskalny może stanowić również szansę w europejskiej unii walutowej, gdy w bardzo trudnej sytuacji gospodarczej będzie konieczne oddziaływanie na gospodarkę państw euroobszaru w krótkim okresie. W tym przypadku przed jego upolitycznieniem, jest jednak konieczne ograniczenie jego mechanizmu redystrybucji. Jednocześnie jego wprowadzanie w celu przyspieszenia unii politycznej może być zagrożeniem, prowadząc do jej utworzenia w formie ponadnarodowego Lewiatana, a nie zgodnie z zasadą „jedności w różnorodności”. We współczesnej europejskiej unii walutowej nie jest konieczny federalizm fiskalny, gdyż zwiększenie elastyczności płac i cen w tej unii, jako działanie rynkowe, może zastąpić federalizm fiskalny, który jest rozwiązaniem o charakterze polityczno-gospodarczym.

Bibliografia

1. Bean Ch. R., *Economic and Monetary Union in Europe*, „The Journal of Economic Perspectives” vol. 6, nr 4/1992.
2. Bureau D., Champsaur P., *Fiscal Federalism and European Economic Unification*, „American Economic Review. Papers and Proceedings” vol. 82, nr 2/1992.
3. Caesar R., *An EU Tax? – Not a Good Idea*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy” vol. 36, nr 5/2001.
4. Davoodi H., *Fiscal Decentralization*, „IMF Research Bulletin”, vol. 2, nr 2/2001.
5. *Die Europäische Union Bericht von Leo Tindemans an der Europäischen Rat*, „Bulletin der Europäischen Gemeinschaften” Beilage nr 1, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1976.
6. *Fiscal policies and economic growth*, „Monthly Bulletin”, European Central Bank, Frankfurt a. M., August 2001.
7. Gleske L., *Nationale Geldpolitik auf dem Weg zur europäischen Währungsunion w: Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*, praca zbiorowa pod red. Deutsche Bundesbank, Fritz Knapp GmbH, Frankfurt a. M., 1976.

8. Grimm D., *Does Europe Need a Constitution?* „European Law Journal” vol. 1 nr 3/1995.
9. Haas E. B., *Technocracy Pluralism and the New Europe*, w: *A New Europe?* pod red. S. R. Graubard, Wyd. 2, Beacon Press, Boston 1967.
10. Habermas J., *Remarks on Dieter Grimm's „Does Europe Need a Constitution?”*, „European Law Journal” 1995.
11. Habermas J., *Po co Europie potrzebna konstytucja. Europa tylko jako wspólnota polityczna ma naprawdę przyszłość*, Deutschland, Forum ds. polityki, kultury, gospodarki i nauki, grudzień-styczeń 2001.
12. Lasok D., *Zarys prawa unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 1995.
13. Musgrave R. A., Musgrave P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, Nowy Jork i in. 1980.
14. „Official Journal”, nr C55/42.
15. Paluszak G., *Podatek europejski jako środek własny ponadnarodowego budżetu unii gospodarczo-walutowej w: Problemy europejskiej integracji gospodarczej na przełomie wieków*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2001.
16. Paluszak G., *Systemy bankowe w procesie europejskiej integracji walutowej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2002.
17. Pinder J., *European Community, The Building of a Union*, Oxford University Press, Oxford-New York 1991.
18. Radaelli C. M., *Fiscal federalism as a catalyst for policy development? In search of a framework for European direct tax harmonization*, „Journal of European Public Policy” vol. 3, nr 3/1996.
19. Sannwald R., Stohler J., *Economic Integration Theoretical Assumptions and Consequences of European Unification*, Greenwood Press, Nowy Jork 1969.
20. Schreyer M., *The Own Resources System Needs Rethinking*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy”, vol. 36, nr 5/2001.
21. Szász A., *Towards a Single European Currency: Ecu, Franc-Fort, Question-Mark w: The new Europe: Evolving Economic and Financial Systems in East and West* pod red. D. E. Fair, R. J. Raymond, Kulwer Academic Publishers, Dordrecht, 1993.
22. Tamborini R., *Living in EMU: Prices, Interest Rates and the Adjustment of Payments in a Monetary Union*, „Journal of Common Market Studies” vol. 39 nr 1/2001.
23. Tindemans L., *Wortlaut des Schreibens von Leo Tindemans an seine Kollegen im Europäischen Rat vom 29. Dezember 1975*, „Bulletin der Europäischen Gemeinschaften” Beilage nr 1, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1976.
24. Wildasin D. E., *Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective*, „American Economic Review. Papers and Proceedings” vol. 80 nr 2/1990.