

Małgorzata Znoykiewicz-Wierzbicka

Problemy koordynacji polityki gospodarczej w UE w okresie kryzysu gospodarczego

International Journal of Management and Economics 34, 53-74

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Małgorzata Znoykowicz-Wierzbicka
Katedra Ekonomii II SGH

Problemy koordynacji polityki gospodarczej w UE w okresie kryzysu gospodarczego

Wstęp

Podstawowe zasady i formy koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE zostały wypracowane w latach 90. XX wieku, w okresie przygotowań do utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). W pierwszej dekadzie jej funkcjonowania, system ten podlegał licznym zmianom i uzupełnieniom, zarówno na podstawie nowelizacji aktów rangi traktatowej, jak i poprzez uzgadnianie nowych, pozatraktatowych form współpracy. W ostatnich latach funkcjonowanie mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej krajów UE zostało poddane istotnej – nie zawsze zakończonej sukcesem – próbie w warunkach kryzysowych. Warto zatem zastanowić się nad celami, jakie przyświecały wprowadzeniu systemu koordynacji polityki gospodarczej krajów UE oraz pokusić się o sformułowanie ocen jego skuteczności i wniosków dotyczących ostatnich reform tego systemu, uzgodnionych w 2011 r. Niniejsze opracowanie stanowi głos w dyskusji o przyczynach i możliwych kierunkach dalszej ewolucji systemu koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej.

Koordynacja polityki gospodarczej krajów unii walutowej – wnioski z teorii integracji gospodarczej

Zapoczątkowany w latach 50. ubiegłego stulecia proces integracji europejskiej osiągnął bezprecedensowy w historii etap rozwoju: rynek wewnętrzny, obejmujący swobodę przepływu towarów, usług, osób i kapitału między krajami Unii Europejskiej, został uzupełniony o wspólną walutę. Przyjęte w praktyce UE rozwiązanie sprowadzające się do utworzenia unii walutowej i stopniowego uzupełniania jej elementami unii gospodarczej (przede wszystkim w postaci podlegającego ciągłej ewolucji od momentu utworzenia UGiW systemu koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich), nie jest jednak zgodne z ujęciami prezentowanymi w teorii integracji gospodarczej. W literaturze przyjmuje się, iż unia walutowa stanowi istotny element unii gospodarczej, nie będąc jednak w pełni odrębnym etapem integracji gospodarczej, którego realizacja byłaby

możliwa bez utworzenia unii gospodarczej [zob. np. Misala, 2006, s. 207–212]. Pominięcie związków między integracją monetarną a pozostałymi elementami unii ekonomicznej (takimi jak koordynacja polityki fiskalnej, rozwoju gospodarczego oraz przemian strukturalnych) może powodować – i powoduje – istotne problemy w funkcjonowaniu niepełnej unii gospodarczej, jaką obecnie jest UGiW. Warto zatem przeanalizować teoretyczne ujęcia problematyki koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich unii walutowej w tym właśnie kontekście.

Zgodnie z mechanizmami opisywanymi przez teorię integracji walutowej, utworzenie UGiW zmieniło sposób osiągania wielu celów polityki gospodarczej, takich jak: zapewnienie stabilności cen, wzrost produkcji czy obniżenie bezrobocia. Prowadzenie polityki gospodarczej przez kraje członkowskie UGiW wymaga również uwzględnienia nowego rodzaju efektów zewnętrznych i współzależności między ich gospodarkami, związanych z funkcjonowaniem wspólnej waluty oraz istnieniem dóbr klubowych unii walutowej¹. Członkostwo w unii gospodarczej i walutowej ogranicza również wachlarz dostępnych, na szczeblu narodowym, narzędzi polityki stabilizacyjnej. Problem zapewnienia krajom rezygnującym z autonomii polityki pieniężnej i kursu walutowego skutecznych mechanizmów stabilizacji makroekonomicznej, a co za tym następuje, obniżenia kosztów integracji monetarnej definiowanych w kategoriach krajowego poziomu produkcji i zatrudnienia, jest jednym z najważniejszych przedmiotów analizy integracji monetarnej prowadzonej na gruncie teorii optymalnych obszarów walutowych (OOW). Głównym postulatem tej teorii jest uzależnienie decyzji o integracji walutowej od spełnienia kryteriów pozwalających na wyselekcjonowanie *ex ante* grupy państw, gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia asymetrycznych szoków makroekonomicznych można uznać za niskie oraz gdzie działają alternatywne, w stosunku do polityki pieniężnej i kursu walutowego, mechanizmy stabilizacji makroekonomicznej. Do kryteriów tych zalicza się przede wszystkim: elastyczność rynków pracy w ramach obszaru walutowego, otwartość poszczególnych gospodarek, dywersyfikację struktury produkcji oraz skuteczność polityki fiskalnej jako narzędzia stabilizacji makroekonomicznej².

Teoria OOW nie jest jednak doskonałym narzędziem analizy integracji monetarnej krajów członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej. Po pierwsze, w swym klasycznym ujęciu akcentuje ona konieczność spełnienia kryteriów optymalności obszaru walutowego przez kraje rozważające przyjęcie wspólnej waluty na zasadzie *ex ante* (przed jej przyjęciem). Mimo różnic w poglądach poszczególnych badaczy dotyczących właściwego sposobu pomiaru spełnienia kryteriów OOW (ich operacjonalizacji), wyniki badań empirycznych pokazują, że na etapie przygotowań do utworzenia UGW, kraje Unii Europejskiej nie spełniały kryteriów optymalności obszaru walutowego, a więc – zgodnie z założeniami teorii OOW – nie były dobrymi kandydatami do członkostwa w unii monetarnej [zob. Eichengreen, Bayoumi, 1996; Eichengreen, 1997, s. 51–71]. W przypadku strefy euro, szczególnego znaczenia nabiera więc hipoteza endogeniczno-

ści kryteriów optymalności obszaru walutowego (definiowana w literaturze jako możliwy wpływ funkcjonowania unii walutowej na spełnianie przez kraje członkowskie kryteriów optymalności obszaru walutowego *ex post*, nawet jeżeli kraje te przed przyjęciem wspólnej waluty nie spełniły ich *ex ante*) [zob. de Grauwe, Mongelii, 2005]. Jak dotychczas, mechanizmy sprzyjające pozytywnej weryfikacji tej hipotezy w przypadku krajów UGiW nie zostały wystarczająco dobrze rozpoznane. Jednym z możliwych czynników sprzyjających poprawie notowań UGiW jako optymalnego obszaru walutowego *ex post* jest koordynacja polityki gospodarczej. Koordynacja tej polityki od strony popytowej i podażowej może wpłynąć korzystnie zarówno na zdolność gospodarek poszczególnych krajów do dostosowań w warunkach asymetrycznych szoków makroekonomicznych, jak i na jakość wspomnianych wspólnych dóbr klubowych unii, a zatem i na wielkość korzyści z integracji monetarnej.

Po drugie, teoria OOW identyfikuje co prawda najistotniejsze, z punktu widzenia pojedynczych krajów, koszty integracji walutowej (oraz mechanizmy sprzyjające obniżeniu tych kosztów), jednak nie analizuje nowego rodzaju współzależności między krajami członkowskimi, związanych z istnieniem dóbr klubowych unii monetarnej. Prowadząc politykę gospodarczą, rządy poszczególnych państw unii monetarnej muszą bowiem uwzględniać nie tylko współzależności i efekty zewnętrzne występujące między krajami strefy wspólnej waluty, lecz także współzależności między celami i działaniami definiowanymi i podejmowanymi na szczeblu narodowym i ponadnarodowym. W szczególności, teoria OOW nie wyjaśnia problemu możliwego konfliktu między narodowymi celami polityki gospodarczej (stabilizacji produkcji i zatrudnienia) a celami polityki gospodarczej unii walutowej (stabilności wspólnej waluty).

Po trzecie, założenia przyjmowane w ramach teorii OOW odnośnie do celów polityki gospodarczej różnią się od rozwiązań przyjętych w tej sferze w ramach UGiW. O ile głównym wyznacznikiem optymalności obszaru walutowego jest utrzymanie produkcji i zatrudnienia w gospodarkach krajów przyjmujących wspólną walutę na poziomie nie niższym niż w sytuacji autonomii polityki pieniężnej i kursu walutowego, o tyle w przypadku UGiW hierarchia celów polityki gospodarczej została sformułowana w inny sposób. Priorytetowym celem polityki gospodarczej w UGW jest stabilność wspólnej waluty definiowana w kategoriach stabilności cen, podczas gdy inne cele polityki gospodarczej mogą być realizowane tylko przy założeniu, że nie stoi to w sprzeczności z celem stabilności cen (zagadnienie to będzie przedmiotem analizy w dalszej części opracowania).

Niemniej jednak, nawet przy uwzględnieniu wskazanych powyżej zastrzeżeń pod adresem teorii OOW i możliwości jej zastosowania do analizy konkretnego przypadku UGiW, pogłębienie integracji krajów członkowskich unii walutowej w formie koordynacji polityki gospodarczej wydaje się – zgodnie z analizą proponowaną przez tę teorię – logicznym uzupełnieniem decyzji o przyjęciu wspólnej waluty, przede wszystkim ze względu na prawdopodobny wpływ tego typu współpracy na notowania strefy euro

jako optymalnego obszaru walutowego *ex post*, a więc i obniżania kosztów integracji monetarnej³. Warto zatem zastanowić się nad istotą i możliwymi formami koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich ugrupowania integracyjnego, a następnie – odnieść ogólne ustalenia do konkretnych rozwiązań przyjętych w UGiW.

Problematyka ta stanowi przedmiot zainteresowania badaczy integracji gospodarczej od kilku już dekad. Na przykład, autor fundamentalnych opracowań dotyczących teorii integracji gospodarczej – B. Balassa – zwracał uwagę na zmniejszoną skuteczność jednostronnych działań w sferze polityki fiskalnej w warunkach unii monetarnej, jak również konieczność uwzględnienia współzależności występujących między polityką pieniężną a fiskalną. Postulował on podejmowanie przez poszczególne kraje unii „zgodnych działań” (ang. *concerted actions*) w sferach polityki gospodarczej, wykraczających poza politykę monetarną. W ramach szerszego pojęcia „zgodnych działań” (odpowiadającego swą treścią pojęciu koordynacji polityki gospodarczej, przyjętemu przez większość autorów, w tym w oficjalnej terminologii UE) mieszczą się różne formy współpracy – od uzgadniania podejmowanych działań do ustanowienia ponadnarodowej instytucji, której decyzje byłyby wiążące dla poszczególnych państw członkowskich. Warto podkreślić, iż B. Balassa wyróżnia minimalne wymagania, jakie musi spełniać tego typu współpraca w celu zapewnienia niezakłóconego działania ugrupowania integracyjnego. Wśród wymagań tych znalazły się:

- zgodność co do wspólnych celów, które mają zostać osiągnięte (wśród wspólnych celów B. Balassa wymienia przede wszystkim pełne zatrudnienie, stabilność cen, równowagę bilansu płatniczego w skali ugrupowania integracyjnego oraz wzrost gospodarczy);
- wspólna ocena aktualnej sytuacji makroekonomicznej (w tym w szczególności – zmian poziomu cen, zatrudnienia, podaży pieniądza czy poziomu rezerw walutowych), zarówno z perspektywy gospodarki światowej, jak i trendów występujących w samym ugrupowaniu integracyjnym;
- porozumienie dotyczące wyboru strategii realizacji wyznaczonych celów;
- wzajemne uwzględnianie przez kraje członkowskie reperkusji jednostronnych działań podejmowanych przez nie w sferze polityki monetarnej czy fiskalnej dla gospodarek pozostałych krajów [Balassa, 1973, s. 270–273].

Mimo różnic terminologicznych, wielu autorów przyjmuje klasyfikację form koordynacji polityki gospodarczej opartą na kryterium stopnia ograniczania jednostronnej swobody prowadzenia polityki gospodarczej przez poszczególne kraje. Z tego punktu widzenia, koordynacja polityki gospodarczej może odbywać się zarówno w formie wymiany informacji, zarządzania kryzysowego, uzgadniania wybranych celów polityki gospodarczej, jak i wspólnego kontrolowania poziomu głównych zmiennych makroekonomicznych w tych sferach polityki gospodarczej, w których występują efekty zewnętrzne między poszczególnymi gospodarkami, podziału zadań w poszczególnych sferach polityki gospodarczej czy wreszcie uzgadniania wszyst-

kich celów i instrumentów polityki gospodarczej⁴. W praktyce możliwe jest również łączenie wielu różnych form koordynacji polityki gospodarczej w ramach jednego z trzech modeli koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich ugrupowania integracyjnego:

- 1) modelu koordynacji w formie wspólnej polityki, zwanego też twardym modelem koordynacji (ang. *hard policy coordination*) – kraje uzgadniają wspólny cel i przekazują jego realizację ponadnarodowej instytucji, która w tym zakresie ma prawo podejmowania wiążących dla poszczególnych krajów decyzji dotyczących danej sfery polityki gospodarczej,
- 2) mieszanego modelu koordynacji – zostają przyjęte wiążące dla wszystkich krajów ogólne zasady prowadzenia polityki w danej dziedzinie oraz mechanizmy zapewniające ich przestrzeganie (łącznie z ewentualnymi sankcjami za łamanie ustalonych zasad), jednak prawo podejmowania decyzji w danej sferze nadal przysługuje rządów poszczególnych krajów,
- 3) miękkiego modelu koordynacji (ang. *soft policy coordination*) – odpowiedzialność za koordynację polityki gospodarczej spoczywa wyłącznie na rządach poszczególnych krajów, które ustalają jedynie niewiążące ogólne zasady koordynacji lub otrzymują niemające mocy prawnej rekomendacje od ponadnarodowej instytucji [Begg, Hodson, Maher, 2002; Begg, Hodson, Maher, 2003].

W wielu opracowaniach – zarówno o charakterze teoretycznym, jak i odwołujących się do doświadczeń funkcjonowania UGiW – szczególną uwagę poświęca się problematyce koordynacji polityki fiskalnej krajów członkowskich unii gospodarczej i walutowej. W przypadku asymetrycznych – szczególnie negatywnych – szoków w unii walutowej, wykorzystanie narzędzi polityki fiskalnej wydaje się naturalnym sposobem amortyzacji szoków przez kraje, które w momencie przystąpienia do unii walutowej utraciły możliwość prowadzenia autonomicznej polityki pieniężnej i kursu walutowego. Pożądany zakres i formy koordynacji polityki fiskalnej przez kraje unii gospodarczej i walutowej pozostaje jednak jednym z nierozstrzygniętych, jak do tej pory, dylematów w teorii integracji gospodarczej. Rozważane przez różnych autorów rozwiązania mieszczą się – używając terminologii zgodnej z zaprezentowaną wcześniej klasyfikacją modeli koordynacji polityki gospodarczej – w szerokim *spectrum* pomiędzy wprowadzeniem wspólnej, ponadnarodowej polityki fiskalnej a formami współpracy odpowiadającymi jedynie miękkiemu modelowi koordynacji.

Odwołując się do wcześniejszych rozważań, można stwierdzić, iż minimalny zakres koordynacji powinien obejmować te sfery polityki gospodarczej, które mogą ujemnie wpływać na wspólne dla wszystkich członków unii walutowej dobro klubowe. Problematykę tę można jednak ujmować szerzej. Koordynacji powinny również podlegać działania we wszystkich sferach polityki gospodarczej, będących źródłem pozytywnych efektów zewnętrznych z punktu widzenia funkcjonowania wspólnej waluty. To drugie podejście implikuje m.in. konieczność uwzględnienia szerokiego zakresu reform wpły-

wających na poprawę funkcjonowania rynków: dóbr, pracy, usług i kapitału. Ze względu na możliwy konflikt ponadnarodowych celów polityki gospodarczej unii walutowej (stabilność wspólnego pieniądza) i celów uznawanych za priorytetowe przez kraje członkowskie (stabilizacja produkcji i zatrudnienia), lepsze funkcjonowanie poszczególnych rynków powinno stanowić szczególnie pożądaną formę dostosowań do szoków o asymetrycznym charakterze. Jeśli dostosowania te będą przebiegały niejako automatycznie, przy wykorzystaniu mechanizmów rynkowych, ryzyko wspomnianego konfliktu między celami polityki gospodarczej, formułowanymi na różnych szczeblach, powinno zostać ograniczone. Przykładowo, jeśli wykorzystywanie polityki fiskalnej jako dyskrecyjnego narzędzia polityki stabilizacji makroekonomicznej nie będzie konieczne, to nie wystąpi problem negatywnych efektów zewnętrznych tej polityki z punktu widzenia dóbr klubowych (i innych państw członkowskich) unii walutowej. Rząd kraju, w którym wystąpił asymetryczny szok, nie będzie więc musiał dokonywać wyboru między celami ponadnarodowymi a narodowymi.

Koordynacja polityki gospodarczej krajów unii walutowej we wszystkich dziedzinach będących źródłem efektów zewnętrznych, z punktu widzenia funkcjonowania wspólnej waluty, może więc być interpretowana jako jeden z czynników sprzyjających pozytywnej weryfikacji hipotezy endogeniczności kryteriów optymalności obszaru walutowego. Oznacza to, że nawet kraje oceniane *ex ante* jako słabi kandydaci do unii walutowej (niepełniający kryteriów formułowanych przez teorię OOW), mogą okazać się bliskie spełnienia tych kryteriów *ex post*, co z kolei powinno przełożyć się na wzrost korzyści z integracji monetarnej definiowanych zgodnie z tradycyjnym ujęciem teorii OOW w kategoriach poziomu produkcji i zatrudnienia w gospodarkach krajów członkowskich unii.

Koordynacja polityki gospodarczej w Unii Europejskiej

– cele i główne zasady

Zgodnie z postanowieniami art. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wszystkie kraje członkowskie UE są zobowiązane do koordynacji swoich polityk gospodarczych na forum Unii (prowadzonej od początku istnienia UGiW w szczególności w postaci ogólnych wytycznych polityki gospodarczej, wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia, zasad koordynacji polityki fiskalnej oraz kilku uzupełniających formach koordynacji polityki gospodarczej, zebranych pod szyldem dialogu makroekonomicznego, reformy rynku produktów i rynku kapitałowego – tzw. procesu z Cardiff, Strategii Lizbońskiej czy ostatnio – Strategii Europa 2020)⁵. Ze względu na wielość wprowadzonych form i mechanizmów koordynacji, niejasne powiązania między nimi oraz skomplikowany system raportowania i kontroli, system koordynacji polityki gospodar-

czej krajów UE można uznać za nieprzejrzyste. Odtworzenie jego poszczególnych elementów i wzajemnych relacji jest z pewnością interesującym wyzwaniem badawczym, jednak w niniejszym opracowaniu szczególne znaczenie ma hierarchia celów koordynacji polityki gospodarczej przyjęta w Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 119 ust. 2 TFUE w powiązaniu z art. 120 TFUE, głównym celem zarówno polityki monetarnej w strefie euro (należącej zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. C TFU do sfery kompetencji wyłącznych Unii), koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE, jak i polityki gospodarczej krajów członkowskich Unii, jest zapewnienie stabilności cen. Inne ogólne cele polityki gospodarczej UE i jej państw członkowskich są traktowane w sposób podrzędny w stosunku do niego – ich realizacja nie może utrudniać osiągnięcia celu priorytetowego. Do kontroli przestrzegania traktatowych założeń koordynacji polityki gospodarczej opracowano procedurę wielostronnego nadzoru nad sytuacją gospodarczą w krajach członkowskich oraz zgodności prowadzonej przez nie polityki z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej. Procedura ta, zgodnie z postanowieniami art. 121 ust. 3 TFUE, obejmuje przedstawianie przez Komisję Europejską regularnych raportów Radzie Unii Europejskiej. Jest ona przykładem zastosowania miękkiego modelu koordynacji polityki gospodarczej. Ogólne wytyczne polityki gospodarczej nie mają prawnie wiążącego charakteru, a sankcje za ich ewentualne nieprzestrzeganie sprowadzają się, zgodnie z zapisami art. 121 ust. 4 i nast. TFUE, do ostrzeżeń kierowanych przez Komisję Europejską do zainteresowanych państw, zaleceń kierowanych przez Radę UE na wniosek Komisji do rządów poszczególnych państw członkowskich bądź podawania owych zaleceń do publicznej wiadomości⁶.

Wyraźny prymat celu stabilności cen wśród innych celów polityki gospodarczej UE i jej państw członkowskich zwraca uwagę na możliwość wystąpienia w polityce gospodarczej krajów członkowskich UE wspomnianego już konfliktu (a zatem – konieczności dokonania wyboru) między osiągnięciem celów definiowanych na poziomie narodowym (takich, jak stabilizacja produkcji i zatrudnienia), a celem stabilności cen w strefie euro, czy szerzej – zapewnieniem wysokiej jakości dóbr klubowych UGW. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyraźnie rozstrzyga potencjalny dylemat tego typu. Jak wspomniano wcześniej, zobowiązanie do traktowania stabilności cen w sposób priorytetowy w porównaniu z innymi celami polityki gospodarczej krajów członkowskich zostało nałożone nie tylko na instytucje UE (w tym ESBC), lecz także na państwa członkowskie Unii.

Ogólne zasady traktatowe koordynacji polityki gospodarczej w UE stanowiły przejaw uznania przez kraje członkowskie siły i charakteru efektów zewnętrznych w polityce gospodarczej, oddziałujących między krajami osiąganymi tak zaawansowany etap integracji gospodarczej, jakim jest unia walutowa. Wydana w dniu 13 grudnia 1997 r. uchwała Rady Europejskiej w sprawie koordynacji polityki gospodarczej podkreślała konieczność wzmocnionej koordynacji polityki gospodar-

czej w dziedzinach charakteryzujących się występowaniem znaczących efektów zewnętrznych z punktu widzenia wspólnej waluty lub niezakłóconego funkcjonowania wspólnego rynku wewnętrznego [European Council, 1997]. Wydaje się więc, iż w przypadku UE, za podstawowe uzasadnienie koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich uznano właśnie potrzebę minimalizacji negatywnych efektów zewnętrznych tej polityki w warunkach funkcjonowania wspólnej waluty, podczas gdy działania generujące możliwe pozytywne efekty zewnętrzne czy też zwiększające zdolności poszczególnych rynków do dostosowań w warunkach szoków potraktowano w sposób co najwyżej uzupełniający.

W związku z tym, szczególne miejsce w systemie koordynacji polityki gospodarczej krajów UE zajmują zasady dotyczące polityki fiskalnej. Oprócz omówionych już ogólnych wytycznych polityki gospodarczej, podstawy koordynacji w tej dziedzinie stanowią: procedura unikania nadmiernego deficytu budżetowego (ang. *excessive deficit procedure*), regulowana przepisami TFUE, oraz Pakt Stabilności i Wzrostu (Stability and Growth Pact)⁷. Zasady koordynacji polityki fiskalnej zobowiązują kraje członkowskie UE przede wszystkim do utrzymywania deficytu budżetowego na poziomie nieprzekraczającym 3 % PKB oraz realizacji w średnim okresie celu utrzymania budżetu państwa w stanie bliskim równowadze lub wypracowania nadwyżek budżetowych. W warunkach spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego lub recesji, miało to umożliwić działanie automatycznych stabilizatorów czy prowadzenie aktywnej polityki fiskalnej bez ryzyka przekroczenia dopuszczalnej w krótkim okresie wysokości deficytu budżetowego w relacji do PKB⁸.

Konstrukcja systemu koordynacji polityki fiskalnej krajów członkowskich UE nie jest w pełni zgodna z postulatami teorii OOW – w praktyce wydają się być one nadal podzielane przez rządy krajów członkowskich, które już przyjęły bądź rozważają przyjęcie wspólnej waluty.

Po pierwsze, zdaniem niektórych autorów, system ten nakłada zbyt daleko idące zewnętrzne ograniczenia autonomii w polityce fiskalnej państw członkowskich, a badania empiryczne nie potwierdziły jednoznacznie występowania między krajami UE znaczących negatywnych zewnętrznych efektów tej polityki, które można by ograniczyć, wprowadzając pułapy deficytu budżetowego. System ten może więc ograniczać swobodę prowadzenia polityki fiskalnej przez kraje UE, jednak nie wprowadza reguł służących koordynacji polityki monetarnej Europejskiego Banku Centralnego i polityki gospodarczej państw członkowskich UE (wypracowaniu optymalnego z punktu widzenia stabilności wspólnej waluty *policy mix*) [por. Buiters, 2006, s. 688 i nast.].

Po drugie, w systemie koordynacji polityki gospodarczej krajów UE brakuje również skutecznych mechanizmów zapewniających egzekwowanie przyjętych zasad współpracy. Za podstawową wadę rozwiązań przyjętych w UGW w sferze koordynacji polityki fiskalnej uznano więc nieadekwatność mechanizmów kontroli realizacji zobowiązań do deklarowanych celów współpracy.

Ponieważ kryteria konwergencji były jedynym instrumentem koordynacji polityki fiskalnej krajów członkowskich UE, z którymi wiązały się rzeczywiste sankcje (w postaci niedopuszczenia danego kraju do członkostwa w strefie euro), w literaturze już od końca lat 90. XX w. pojawiały się ostrzeżenia przed prawdopodobnym rozluźnieniem polityki fiskalnej przez kraje, które uzyskały członkostwo w strefie euro. Ponieważ część z nich przeprowadziła kosztowne i niełatwe z politycznego punktu widzenia programy konsolidacji finansów publicznych przed rokiem 1999, po przyjęciu wspólnej waluty wystąpił tam efekt „zmęczenia reformami”, prowadzący do rozluźnienia polityki fiskalnej⁹. Zmiany te, w połączeniu ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego w krajach UE po roku 2000, spowodowały zagrożenie dla realizacji zasad koordynacji polityki fiskalnej już w pierwszych latach funkcjonowania UGW.

Mimo pogarszającej się w wielu krajach dyscypliny fiskalnej, Rada UE nie prowadziła konsekwentnej polityki egzekwowania zobowiązań przyjętych w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Do najpoważniejszego, jak dotychczas, kryzysu w funkcjonowaniu PSW doszło w roku 2003. Rada UE stwierdziła co prawda nadmierne deficyty budżetowe w Niemczech i Francji (odpowiednio w styczniu i czerwcu tego roku), jednak rekomendowane przez Komisję Europejską nałożenie sankcji na te kraje okazało się niemożliwe ze względu na nieuzyskanie wymaganej liczby głosów w Radzie UE. W związku z tym, Rada UE sformułowała pod adresem Francji i Niemiec zalecenia obniżenia deficytów budżetowych poniżej 3 % PKB najpóźniej do końca 2005 r. i *de facto* zawiesiła stosowanie procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego, nie podejmując decyzji o nałożeniu sankcji [Council of the European Union, 2003].

W tym kontekście, decyzje Rady UE podjęte 25 listopada 2003 r. można uznać za rezultat braku pełnej akceptacji zasad koordynacji polityki fiskalnej przez kraje UE. W konsekwencji, w roku 2004 na szczęblu instytucji unijnych przeprowadzono debatę na temat tych zasad, a w 2005 r. znowelizowano rozporządzenia stanowiące podstawę funkcjonowania Paktu Stabilności i Wzrostu [Council of the European Union, 2005]. Warto podkreślić, że formułowane w literaturze oceny przeprowadzonej w 2005 r. reformy PSW są znacznie zróżnicowane [Morris, Ongena, Schuknecht, 2006, s. 22–25]. Zdaniem niektórych przeciwników dokonanej w 2005 r. reformy PSW złagodzenie zasad Paktu było wyrazem braku akceptacji przez kraje UE konieczności dyscyplinowania polityki fiskalnej ze względu na funkcjonowanie wspólnej waluty. Oceny takie formułowali m.in. przedstawiciele Europejskiego Banku Centralnego [European Central Bank, 2005, s. 61]. Przeprowadzoną w 2005 r. nowelizację rozporządzeń PSW trzeba zatem uznać raczej za próbę dostosowania rozwiązań prawnych do praktyki, co osłabiło wiarygodność przyjmowanych przez kraje UE zobowiązań w sferze koordynacji polityki fiskalnej. Kolejnym, o wiele poważniejszym testem dla przyjętych w UE mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej okazał się kryzys finansowy, szczególnie dotkliwy dla kilku państw strefy euro. Warto zatem zastano-

wić się nad polityką antykryzysową prowadzoną zarówno na szczeblu UE, jak i przez poszczególne państwa członkowskie oraz zaakceptowanymi w II połowie 2011 r. reformami systemu koordynacji polityki gospodarczej, a w szczególności – fiskalnej.

Funkcjonowanie systemu koordynacji polityki gospodarczej w UE w okresie kryzysu finansowego i kryzysu zadłużenia w niektórych krajach strefy euro

Ze względu na globalny charakter kryzysu, wszystkie kraje członkowskie UE podjęły próby ograniczania jego skutków, sięgając po środki krajowej polityki gospodarczej. Zostały one uzupełnione działaniami podejmowanymi na szczeblu UE – zarówno w formie ugruntowanych już mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej, jak i działaniami o charakterze *ad hoc*.

Polityka antykryzysowa rządów krajów członkowskich obejmowała przede wszystkim¹⁰:

- wsparcie dla sektora finansowego – w postaci udzielania gwarancji rządowych oraz dokapitalizowania instytucji finansowych;
- dyskrecjonalną politykę fiskalną, ukierunkowaną na odbudowę popytu sektora gospodarstw domowych, zwiększanie wydatków związanych z polityką wobec rynku pracy, wsparcie dla przedsiębiorstw oraz zwiększenie wydatków na inwestycje publiczne;
- politykę wobec rynku pracy – w tym przede wszystkim stwarzanie zachęt do stosowania elastycznego czasu pracy, wsparcie zatrudnienia przez obniżanie kosztów pracy, aktywizację zawodową i szkolenia oraz wsparcie siły nabywczej gospodarstw domowych; zakres i charakter działań podejmowanych w poszczególnych krajach był dość zróżnicowany; warto zauważyć, iż szacuje się, że około ¼ zastosowanych działań może wygenerować znaczące efekty zewnętrzne w innych krajach członkowskich – dotyczy to w szczególności rozwiązań obniżających składki na zabezpieczenie społeczne czy subsydiowania elastycznego czasu pracy;
- wsparcie inwestycji oraz badań i rozwoju;
- polityki wspierające poprawę dostępu do źródeł finansowania oraz sektory szczególnie dotknięte spadkiem popytu w okresie kryzysu (przemysł samochodowy, turystyka i sektor budowlany).

Na forum Unii Europejskiej już w roku 2008 podjęto działania zmierzające do ograniczenia negatywnych skutków kryzysu. Oprócz działań podejmowanych w sferze polityki monetarnej (takich, jak obniżki stóp procentowych i wspieranie płynności sektora bankowego przez EBC), Komisja Europejska zaproponowała Europejski Plan Ożywienia Gospodarczego (ang. *European Economic Recovery Plan*).

Zakładał on stymulowanie popytu globalnego i wzrostu zaufania konsumentów oraz zmniejszenie społecznych kosztów kryzysu poprzez natychmiastowe wyasygnowanie nadzwyczajnych środków w wysokości 200 mld euro (1,5 % PKB UE – 170 mld euro miało pochodzić od rządów państw członkowskich, natomiast pozostałe 30 mld euro ze środków UE) oraz podjęcie działań zmierzających do poprawy konkurencyjności gospodarek państw Unii w długim okresie (m.in. zwiększenie inwestycji na rzecz podniesienia efektywności energetycznej i w czyste technologie oraz inwestycji wspierających innowacyjność) [European Commission, 2008].

Wprowadzone przez poszczególne kraje członkowskie UE programy antykryzysowe można uznać za przykład stabilizacji makroekonomicznej przy wykorzystaniu dyskrecjonalnej polityki fiskalnej oraz wybranych elementów polityki wobec rynku pracy. Wpłynęło to na pogorszenie sald budżetów państw niemal wszystkich krajów UE, w skutek rosnących wydatków budżetowych i działania automatycznych stabilizatorów¹¹. Ze względu na funkcjonujące w UE mechanizmy koordynacji polityki gospodarczej, działania podejmowane przez poszczególne kraje były regularnie monitorowane i oceniane na forum Unii. Ocena narodowych programów antykryzysowych przez służby Komisji Europejskiej wskazuje, iż mieściły się one co do zasady w ogólnych ramach sformułowanych w Europejskim Planie Ożywienia Gospodarczego. Z punktu widzenia spójności systemu koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE istotne było również zapewnienie zgodności podejmowanych w krótkim okresie środków polityki antykryzysowej z długookresowymi celami Strategii Lizbońskiej [European Commission, 2009, s. 78].

Działania te okazały się jednak niewystarczające. Możliwe negatywne skutki kryzysu w Grecji (a także trudna sytuacja finansowa Hiszpanii, Irlandii, Portugalii czy Włoch) z całą ostrością wykazały nieadekwatność obecnych mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej (w szczególności fiskalnej), w tym – mechanizmu wielostronnego nadzoru w UE. W przypadku Grecji konieczne okazało się wprowadzenie dodatkowych środków polityki antykryzysowej *ad hoc* – zawiodła nie tylko prewencyjna część Paktu Stabilności i Wzrostu, lecz także zabrakło mechanizmów umożliwiających minimalizację negatywnych efektów zewnętrznych kryzysu zadłużeniowego [zob. European Commission, 2010].

Pomimo obowiązywania tzw. *no-bailout clause*¹², skutki kryzysu finansowego w indywidualnych krajach były na tyle istotne dla jakości wspólnych dóbr klubowych unii walutowej, że wprowadzenie zasad przyznawania pomocy finansowej krajom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej okazało się koniecznością zarówno z punktu widzenia stabilności gospodarczej pozostałych państw strefy euro, jak i UGiW jako całości. W dniu 10 maja 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła Radzie UE propozycję utworzenia europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej – właściwie pakietu dwóch rozwiązań – EFSM (European Financial Stabilisation Mechanism) oraz EFSF (European Financial Stability Facility). EFSM zakładał umożliwienie KE zaciąganie na rynkach finansowych pożyczek, których spłata byłaby bezpośrednio gwarantowana przez budżet

UE, do wysokości 60 mld euro, a następnie udostępnianie tych środków krajom strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej. Koszty obsługi oraz spłaty pożyczek zaciąganych przez Komisję byłyby następnie ponoszone przez państwo, które skorzystało z tej formy wsparcia. Utworzenie EFSF – w formie zarejestrowanej w Luksemburgu spółki, której udziałowcami są rządy krajów strefy euro, miało służyć udzielaniu pomocy finansowej krajom strefy euro w postaci bezpośrednich pożyczek, interwencji na pierwotnych i wtórnych rynkach papierów dłużnych czy finansowaniu rekapitalizacji instytucji finansowych przez udzielanie rządów pożyczek na ten cel. Działanie EFSF zostało wsparte gwarancjami rządów krajów strefy euro do wysokości 780 mld euro, a łączne zdolności pożyczkowe EFSF miały sięgać 440 mld euro. Rozwiązanie to znalazło podstawy prawne w zapisach TFUE: zgodnie z postanowieniami art. 122 ust. 2 Traktatu, kraje znajdujące się w trudnej sytuacji gospodarczej bądź zagrożone poważnymi trudnościami spowodowanymi wystąpieniem wyjątkowych okoliczności pozostających poza ich kontrolą (takich, jak poważne pogorszenie międzynarodowej sytuacji gospodarczej i finansowej), mogłyby liczyć na skoordynowaną, szybką i skuteczną pomoc UE, udzielaną w kontekście działań podejmowanych wspólnie przez UE i MFW. W celu ograniczenia pokusy nadużycia związanej z istnieniem tego mechanizmu, pomoc finansowa ze środków UE (w postaci wypłacanej w ratach pożyczki bądź otwarcia linii kredytowej) miała być przyznawana warunkowo, przy uwzględnieniu celu zachowania długookresowej stabilności finansów publicznych danego państwa członkowskiego oraz przywrócenia jego zdolności do finansowania swoich potrzeb pożyczkowych na rynkach finansowych¹³.

Zdaniem Komisji Europejskiej, globalny kryzys gospodarczy nie tylko stanowił wyzwanie dla systemu koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej, lecz także obnażył jego słabości, sprowadzające się przede wszystkim do nieprzebrzegania dotychczas ustalonych zasad współpracy oraz nieskuteczności mechanizmów nadzoru nad ich realizacją. Ponadto, ujawniony w czasie kryzysu pogłębiony zakres współzależności między gospodarkami krajów strefy euro stanowi kolejną przesłankę przemawiającą za wzmocnieniem mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej w UE. Propozycje wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej zostały przedstawione przez Komisję Europejską w maju 2010 r. [European Commission, 2010 a].

Wspomniana nieskuteczność prewencyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu, jak również konieczność wypracowania na forum UE nowych, doraźnych form współpracy w dziedzinie polityki antykryzysowej wykazały, że dotychczasowe zasady koordynacji polityki gospodarczej krajów UE okazały się nieadekwatne do wyzwań pojawiających się w warunkach kryzysu gospodarczego. Co więcej, funkcjonowanie europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej było z założenia rozwiązaniem tymczasowym – miał on wygasnąć w 2013 r. Spowodowało to intensyfikację debat – prowadzonych zarówno na forum instytucji unijnych, jak i w kręgach naukowych – dotyczących zasadności reformy istniejących rozwiązań w sferze polityki antykryzysowej oraz wypracowania trwałych mechanizmów wsparcia dla krajów strefy euro znajdujących się w trudnej sytuacji finan-

sowej. Wprowadzenie permanentnego mechanizmu stabilizacyjnego wymagałoby jednak rewizji Traktatu o funkcjonowaniu UE, co nie spotkało się z powszechną akceptacją na forum Unii. W dniu 16 grudnia 2010 r. Rada Europejska uzgodniła wprowadzenie zmiany w TFUE, która umożliwiłaby ustanowienie europejskiego mechanizmu stabilizacji – EMS (European Stabilisation Mechanism). EMS miał zastąpić dotychczasowe rozwiązania – EFSF oraz EFSM oraz oznaczać rezygnację z wykorzystywania zapisów art. 122 ust. 2 TFUE. Proponowana zmiana art. 136 TFUE sprowadzała się do dodania doń ust. 3. umożliwiającego krajom strefy euro ustanowienie mechanizmu stabilizacyjnego, niezbędnego do ochrony stabilności strefy euro jako całości.

W marcu 2011 r., oprócz przyjęcia szczegółowych ustaleń dot. powołania EMS, Rada Europejska przyjęła również tzw. pakt euro-plus, zakładający ściślejszą koordynację polityki gospodarczej, zwiększenie konkurencyjności oraz stopnia konwergencji krajów strefy euro oraz uczestniczących w porozumieniu państw spoza strefy – Bułgarii, Danii, Litwy, Łotwy, Polski i Rumunii. Pakt euro-plus zakłada respektowanie integralności jednolitego rynku oraz dotychczasowych rozwiązań w sferze koordynacji polityki gospodarczej, jednak przy ich wzmocnieniu, selekcji priorytetowych obszarów polityki gospodarczej dla zwiększania ich konkurencyjności i konwergencji oraz formułowania corocznych zobowiązań w tej dziedzinie przez poszczególne kraje. Do głównych celów paktu zaliczono wspieranie konkurencyjności oraz zatrudnienia, dalsze przyczynianie się do stabilności finansów publicznych oraz wzmocnianie stabilności finansowej [Rada Europejska, 2011]¹⁴.

W listopadzie 2011 r. przyjęto pakiet sześciu aktów prawnych (5 rozporządzeń i 1 dyrektywę – tzw. sześciopak), zakładających znaczne wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej, w szczególności – fiskalnej¹⁵. Zgodnie z preambułami aktów wchodzących w skład pakietu, doświadczenia pierwszej dekady funkcjonowania UGW oraz popełnione wówczas błędy przemawiały za poprawą zarządzania gospodarczego w Unii, które powinno opierać się na silniejszym utożsamianiu się państw członkowskich ze wspólnie uzgadnianymi zasadami współpracy oraz na wprowadzeniu silniejszych ram nadzoru nad krajowymi politykami gospodarczymi. Wzmocnieniu koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE (w tym w szczególności – strefy euro)¹⁶ oraz zwiększeniu wiarygodności przyjmowanych zobowiązań służyć będą przede wszystkim zmiany w sferze:

- poprawy procedury wielostronnego nadzoru przez:
 - wprowadzenie oceny postępów w realizacji średniookresowych celów budżetowych (ustalanych dla krajów strefy euro oraz państw uczestniczących w ERM 2 w postaci salda budżetu skorygowanego o wpływ wahań cyklicznych w przeliczeniu między -1 % PKB a równowagą lub nadwyżką) nie tylko na podstawie wspomnianego salda budżetu strukturalnego, lecz także w odniesieniu do analizy wydatków (do czasu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, tempo wzrostu wydatków publicznych nie powinno przekraczać średniookresowego

- tempa wzrostu potencjalnego PKB, a każde przekroczenie tej wartości powinno być zrównoważone dyskrecjonalnym wzrostem dochodów publicznych, a dyskrecjonalne ograniczenie dochodów – zrekomensowane odpowiednim obniżeniem wydatków);
- wprowadzenie możliwości stosowania kar finansowych za manipulowanie danymi statystycznymi dotyczącymi poziomu deficytu budżetowego i długu publicznego (w wysokości nieprzekraczającej 0,2 % PKB danego kraju);
 - poprawę wiarygodności i obiektywności danych statystycznych przez zapewnienie niezawisłości zawodowej krajowych urzędów statystycznych;
 - wprowadzenie sankcji finansowych w postaci nieoprocentowanych depozytów nakładanych na kraje, które nie realizują średniookresowego celu budżetowego i nie korygują odstępstw od tego celu;
 - przywiązanie większej wagi do poziomu i zmian długu publicznego przy ocenie dyscypliny budżetowej¹⁷;
- wzmocnienia represyjnej części PSW przez:
 - rozpoczęcie procedury związanej z nieprzestrzeganiem dyscypliny fiskalnej (procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego) nie tylko w przypadku przekroczenia dozwolonego udziału deficytu budżetowego PKB, lecz także w przypadku nadmiernego przyrostu długu publicznego;
 - wprowadzenie obowiązku złożenia nieoprocentowanego depozytu przez kraj utrzymujący nadmierny deficyt budżetowy oraz progresywnych sankcji finansowych za nieprzestrzeganie dyscypliny fiskalnej – w postaci składania oprocentowanych depozytów, nieoprocentowanych depozytów oraz grzywien w wysokości 0,2 % PKB;
 - wprowadzenia do 31 grudnia 2013 r. minimalnych wymogów dotyczących zasad prowadzenia polityki fiskalnej obowiązujących w porządkach prawnych państw członkowskich – m.in. dotyczących wieloletniego planowania w polityce fiskalnej (co najmniej trzyletnia perspektywa planowania budżetowego) i odniesień w corocznych budżetach narodowych do średniookresowych celów polityki fiskalnej oraz ograniczeń udziału długu publicznego i deficytu budżetowego w PKB, służących zapewnieniu zgodności z odpowiednimi wartościami referencyjnymi przewidzianymi w prawie pierwotnym i wtórnym UE, jak również precyzujących konsekwencje nieprzestrzegania zasad dyscypliny fiskalnej;
 - ustanowienia nowego mechanizmu nadzoru nad zakłóceniami równowagi makroekonomicznej oraz zmianami konkurencyjności wewnątrz strefy euro w postaci monitorowania wybranych wskaźników makroekonomicznych (umożliwiających identyfikację zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych zakłóceń równowagi makroekonomicznej), dodatkowej procedury nadmiernej nierównowagi (ang. *excessive imbalance procedure*) oraz sankcji finansowych za nieprzestrzeganie ewentualnych rekomendacji w ramach tej procedury (do wysokości 0,1 % PKB danego kraju).

Ponadto, wzmocnieniu przestrzegania nowych zasad unikania zagrożeń w polityce fiskalnej oraz nierównowag makroekonomicznych ma służyć wykorzystanie głosowania na zasadzie odwróconej większości kwalifikowanej (ang. *reverse qualified majority voting*) – propozycję przedłożoną przez KE do rozstrzygnięcia Radzie UE uznaje się za przyjętą, o ile nie wypowie się przeciwko niej kwalifikowana większość państw członkowskich.

W dniu 30 stycznia 2012 r. kraje UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech) uzgodniły przyjęcie kolejnego porozumienia w sprawie zacieśnienia dyscypliny fiskalnej – Traktatu w sprawie Stabilności, Koordynacji i Zarządzania w Unii Gospodarczej i Walutowej (The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)¹⁸. Do najważniejszych postanowień tego traktatu należą: wprowadzenie bardziej automatycznych sankcji za nieprzestrzeganie zasad dyscypliny fiskalnej, zacieśnienie nadzoru makroekonomicznego oraz wprowadzenie zasady zrównoważonego budżetu. Zgodnie z tą zasadą, budżety poszczególnych krajów powinny pozostawać w równowadze lub wykazywać nadwyżki. Zgodnie z Traktatem, zasada równowagi budżetowej powinna zostać wprowadzona do porządków prawnych poszczególnych krajów – o ile to możliwe w randze przepisów konstytucyjnych – nie później niż po upływie roku od wejścia Traktatu w życie.

Osiągnięciu tak zdefiniowanej dyscypliny fiskalnej ma służyć utrzymywanie deficytów budżetów strukturalnych poniżej 0,5 % nominalnego PKB (dla krajów, w których udział długu publicznego pozostaje znacznie poniżej 60 % PKB oraz niskie są zagrożenia dla długookresowej stabilności finansów publicznych, deficyt strukturalny może sięgać 1 % PKB). Ponadto, w krajach, w których udział długu publicznego w PKB przekracza 60 %, za punkt odniesienia przyjęto zobowiązanie do obniżania udziału długu w PKB w średnim tempie 1/20 rocznie. Dodatkowe narzędzie zacieśnionego nadzoru makroekonomicznego stanowią natomiast tzw. programy partnerstwa budżetowego i gospodarczego. Obowiązek przygotowywania takich programów, obejmujących przede wszystkim opis planowanych reform strukturalnych niezbędnych do trwałej poprawy dyscypliny fiskalnej, będzie spoczywał na krajach, w stosunku do których rozpoczęto procedurę unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Programy partnerstwa zostaną włączone w dotychczasowe procedury nadzoru w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. Będą one podlegały akceptacji i kontroli ze strony Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej.

W dniu 2 lutego 2012 r. siedemnaście krajów strefy euro podpisało traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilizacyjny. Uzgodniono, iż pod warunkiem ratyfikacji tego traktatu przez wszystkich sygnatariuszy, EMS rozpocznie funkcjonowanie od 1 lipca 2012 r.¹⁹ Zgodnie z traktatem, Europejski Mechanizm Stabilizacyjny powinien umożliwiać udzielanie warunkowej pomocy finansowej krajom strefy euro stojącym wobec poważnych trudności finansowych lub zagrożonym wystąpieniem takich trudności.

Głównym celem działalności EMS będzie natomiast zapewnienie stabilności finansowej w strefie euro jako całości. Instytucja ta będzie miała docelowo do dyspozycji kapitał w wysokości 700 mld euro, w początkowej fazie działalności możliwości pożyczkowe zostaną jednak ograniczone do 500 mld euro. Wśród instrumentów pomocy finansowej pozostających do dyspozycji EMS znalazły się m.in.: pożyczki, pomoc finansowa na rzecz rekapitalizacji instytucji finansowych oraz zakup na rynku pierwotnym i wtórnym obligacji emitowanych przez poszczególne kraje. Działalność EMS ma zostać oparta na aktywnej współpracy technicznej i finansowej z Międzynarodowym Funduszem Walutowym.

Zakończenie

Jak wspomniano, w ocenie wielu badaczy procesu integracji europejskiej, kryzys finansowy i gospodarczy z pełną ostrością ujawnił słabości systemu koordynacji polityki gospodarczej krajów UE. Ujawnione w związku z kryzysem słabości w funkcjonowaniu UGW (a szczególnie jej gospodarczego filara) i płynące stąd wnioski oraz postulaty na rzecz pogłębienia procesu integracji europejskiej w formie koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE wydają się w pełni zgodne z omówionymi wcześniej postulatami teorii integracji gospodarczej, akcentującymi uwarunkowania maksymalizacji korzyści z integracji monetarnej. Zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami, przedstawione na forum UE w latach 2009–2012 propozycje reform systemu koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE zmierzają wyraźnie w kierunku jego wzmocnienia.

Dyskutowane obecnie na forum UE propozycje dalszych zmian systemu koordynacji polityki fiskalnej mają często radykalny charakter i niekiedy wymagałyby poważnej rewizji Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z konkluzjami szczytu Rady Europejskiej z dnia 9 grudnia 2011 r., postulowane przez Kanclerz A. Merkel i Prezydenta Francji N. Sarkozy'ego wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej przez zmianę TFUE nie zostało zaakceptowane. Ze względu na wymóg jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich na nowelizację traktatów, sprzeciw Wielkiej Brytanii oznaczał, iż reforma systemu zarządzania gospodarczego UE okazała się możliwa jedynie w drodze wspomnianych umów międzynarodowych między zainteresowanymi państwami członkowskimi, w tym w szczególności – krajami strefy euro.

Stosunek poszczególnych krajów do pogłębienia procesu integracji europejskiej (dokonywanego również w formie koordynacji polityki gospodarczej) jest zróżnicowany, co z pewnością wpłynie na tempo przyjmowania, zakres i ostatecznie – funkcjonowanie nowych rozwiązań w sferze koordynacji polityki gospodarczej krajów UE. Będą one musiały uwzględniać różnice stanowisk poszczególnych krajów członkowskich UE, wynikające m.in. z różnic systemów społeczno-gospodarczych, a zatem – odmiennego

postrzegania roli mechanizmów rynkowych i instytucji UE (w tym – zasad koordynacji) w gospodarce czy też zróżnicowany stosunek do pogłębienia integracji gospodarczej. Ponadto, do rozstrzygnięcia pozostanie również problem zakresu obowiązywania ewentualnych nowych rozwiązań – czy staną się one ostatecznie przykładem elastycznej współpracy państw strefy euro, nawet jeśli zostanie ona oparta na odrębnej umowie międzyrządowej, czy też zainteresowane kraje spoza unii walutowej nie tylko wyrażą na takie rozwiązania zgodę, lecz także będą aktywnie uczestniczyły w takiej formie współpracy. Wydaje się, iż wypracowanie przez UE zarówno skutecznych mechanizmów zapobiegania zjawiskom kryzysowym wynikającym z ignorowania negatywnych efektów zewnętrznych krajowych polityk gospodarczych, jak i skutecznych mechanizmów stabilizacyjnych w przypadku wystąpienia kolejnych poważnych asymetrycznych wstrząsów w unii walutowej, stanowią obecnie podstawowe determinanty rozwoju procesu integracji europejskiej. Poważny ciężar gatunkowy tych wyzwań powoduje jednak, że od sposobu ich rozwiązania zależeć będzie dalszy model integracji gospodarczej w UE – wybór opcji pogłębienia integracji i wzmocnienia gospodarczego filara UGiW, czy też wzmocnienia tendencji tworzenia Europy o różnych prędkościach, z możliwym scenariuszem ugruntowania się istnienia stref zróżnicowanej stabilności makroekonomicznej w samej strefie euro, czy też – o czym coraz częściej mowa – możliwego jej rozpadu, o trudnych do przewidzenia i oszacowania konsekwencjach.

Przypisy

¹ Stworzenie wspólnej waluty oznacza powstanie wspólnych dla wszystkich krajów członkowskich unii walutowej *sui generis* dóbr klubowych, definiowanych jako zmienne ekonomiczne wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Do najważniejszych dóbr klubowych tego rodzaju zalicza się przede wszystkim funkcjonowanie w znacznym stopniu zintegrowanego rynku dóbr, usług, kapitału i w nieco mniejszym zakresie – pracy, a także wartości związane bezpośrednio z przyjęciem wspólnej waluty: poziom cen, poziom ryzyka walutowego i długoterminowych stóp procentowych, wysokość i stabilność kursu wspólnej waluty względem innych walut czy stabilność sektora bankowego i rynków finansowych.

² Interesujący przegląd literatury dot. teorii optymalnych obszarów walutowych, wraz z analizą poszczególnych kryteriów optymalności obszaru walutowego, można znaleźć w opracowaniu [Mongelli, 2002].

³ Warto zauważyć, że w wielu opracowaniach dotyczących integracji europejskiej używa się w tym kontekście pojęcia „efekt rozprysku” (ang. *spillover effect*); osiągnięcie uzgodnionego etapu integracji tworzyło przesłankę uruchamiania nowych programów i zadań integracyjnych, w wielu przypadkach sprowadzających się do koordynacji działań podejmowanych przez państwa członkowskie w sferach polityki gospodarczej bezpośrednio wpływających na realizację podstawowych celów danego etapu integracji (np. wspólnego rynku). W dotychczasowej historii integracji europejskiej prawidłowość tę można podsumować stwierdzeniem, iż kolejno osiągnane etapy integracji negatywnej (polegającej na znoszeniu barier dzielących gospodarki kra-

jów członkowskich) wymuszały pogłębienie współpracy w formie integracji pozytywnej, czyli przyjmowania wspólnych rozwiązań w sferze polityki gospodarczej. Prawdopodobnie tę można także zastosować przy analizie Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Ujęcie takie prezentuje np. B. Eichengreen [Eichengreen, 1996].

⁴ Interesujący przegląd literatury na temat międzynarodowej koordynacji polityk gospodarczych zawiera opracowanie [Mooslechner, Schuerz, 2001, s. 65–90].

⁵ Począwszy od roku 2010, Strategia Europa 2020 zastąpiła Strategię Lizbońską. Została ona oparta na dwóch zasadniczych filarach: nadzorze makroekonomicznym oraz koordynacji reform strukturalnych w poszczególnych dziedzinach. Narzędziem koordynacji polityki gospodarczej w ramach Strategii Europa 2020 są zintegrowane wytyczne (obejmujące zarówno ogólne wytyczne polityki gospodarczej, jak i wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia), na podstawie których rządy poszczególnych krajów UE opracowują narodowe programy reform gospodarczych. Zob.: „Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, Communication from the Commission, COM(2010) 2020, Brussels, 03.03.2010.

⁶ Warto tu odnotować, iż w przypadku systemu koordynacji polityki gospodarczej krajów członkowskich UE, jedynie zasady koordynacji polityki fiskalnej w formie procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego oraz Paktu Stabilności i Wzrostu wykraczają poza miękki model koordynacji polityki gospodarczej, wprowadzając prawnie wiążące zasady koordynacji, jak również – przynajmniej na poziomie deklaracyjnym – sankcje za ich nieprzeżyczenie.

⁷ Na Pakt Stabilności i Wzrostu składają się następujące regulacje: Council regulation nr 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, Official Journal of the European Communities 209/L z 02.08.1997 ze zmianami wprowadzonymi przez Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 25 czerwca 2005 roku zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L174 z 07.07.2005, Council regulation nr 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, Official Journal of the European Communities, 209/L z 02.08.1997 wraz ze zmianami wprowadzonymi przez Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L174 z 07.07.2005.

⁸ Konstrukcja i funkcjonowanie systemu koordynacji polityki fiskalnej krajów UE zostały szczegółowo omówione w opracowaniach: [The Stability and Growth Pact. The architecture of fiscal policy in EMU, 2001; Morris, Ongena, Schuknecht, 2006].

⁹ Wyniki badań empirycznych dotyczących kształtu polityki fiskalnej krajów członkowskich UGW (z wyjątkiem Słowenii) w okresie przed i po przyjęciu wspólnej waluty można znaleźć m.in. w opracowaniach: [Hughes Hallett, Lewis, von Hagen, 2004; Hughes Hallett, Lewis, 2005].

¹⁰ Szczegółowy przegląd środków polityki anty kryzysowej wprowadzonych przez poszczególne kraje można znaleźć w opracowaniu: The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measures, Occasional Papers nr 51, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, 2009.

¹¹ Zagregowane zmiany sald budżetu państwa w poszczególnych krajach UE w latach 2008–2011 można uznać za dość zróżnicowane. Największe pogorszenie salda budżetu państwa (wyrażone w punktach procentowych w relacji do PKB) w tym okresie odnotowano, wg danych Komisji Europejskiej, w Danii (o 7,3 p.p.), na Cyprze (o 6 p.p.), w Finlandii (o 5,2 p.p.), Bułgarii (o 4,4 p.p.), Holandii (o 4,3 p.p.), Luksemburgu (o 4,0 p.p.) i w Wielkiej Brytanii (o 3,6 p.p.). W przypadku strefy euro, średnie pogorszenie salda budżetu wyniosło w analogicznym okresie 2,3 p.p. Warto jednak podkreślić, iż w roku 2011 w większości krajów UE salda budżetu państwa ulegały już poprawie w porównaniu z latami 2009 i 2010, w których odnotowano rekordowe wręcz poziomy deficytów budżetowych – np. w Irlandii w roku 2009 udział deficytu budżetowego w PKB wy-

niósł 14,3 %, a w roku 2010 wzrósł do 32,4 %, w Grecji w roku 2009 wynosił 15,4 % oraz 10,5 % w roku 2010, w Hiszpanii odpowiednio 11,1 % oraz 9,2 %, w Wielkiej Brytanii – 11,4 % oraz 10,4 %, w Portugalii – 10,1 % oraz 9,1 %. Co więcej, z punktu widzenia zasad koordynacji polityki fiskalnej krajów UE, wg prognoz Komisji Europejskiej, w roku 2012 tylko Niemcy, Estonia, Luksemburg, Holandia, Finlandia, Bułgaria oraz Szwecja zdołają utrzymać swoje deficyty budżetowe poniżej 3 % PKB. Źródło: Public finances in EMU 2011, s. 24.

¹² Zgodnie z postanowieniami art. 125 TFUE, UE nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych państw członkowskich, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Ponadto, państwa członkowskie nie odpowiadają za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innych krajów UE, ani ich nie przejmują, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu.

¹³ Zob. Council regulation (EU) nr 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism, OJ L 118, 12.05.2010.

¹⁴ Zob.: Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 24–25 marca 2011 r., EUCO 10/1/11 REV 1, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf (dostęp 13.02.2012)

¹⁵ W skład „sześciopaku” wchodzi następujące akty prawne: Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure oraz Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, Official Journal of the European Union, L 306 z 23.11.2011.

¹⁶ Niektóre z omawianych aktów prawnych uzupełniły również rozwiązania w sferze koordynacji polityki gospodarczej obowiązujące kraje UE pozostające poza strefą euro, jednak najistotniejsze spośród nowych regulacji dotyczących sprecyzowania kryteriów oceny i sankcji za łamanie zasad koordynacji polityki fiskalnej dotyczą jedynie krajów strefy euro.

¹⁷ Zgodnie z postanowieniami art. 1 ust. 2 pkt c. Rozporządzenia Rady nr 1177/2011, opracowywane na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sprawozdanie Komisji Europejskiej w ramach procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego powinno uwzględniać – oprócz oceny perspektyw rozwoju sytuacji gospodarczej, w tym kształtowania się salda budżetu, w średnim okresie – zmiany długu publicznego w średnim okresie, dynamikę długu tego sektora oraz długookresową zdolność do obsługi długu, a w szczególności czynniki ryzyka, w tym strukturę terminów zapadalności i walutę zadłużenia; dostosowania stanów i przepływów długu i ich składniki, zgromadzone rezerwy i inne aktywa finansowe; gwarancje, w szczególności te związane z sektorem finansowym; wszelkie zobowiązania ukryte związane ze starzeniem się ludności i długiem sektora prywatnego, w zakresie, w jakim mogą one stanowić dla rządu ukryte zobowiązanie warunkowe.

¹⁸ „The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union” – źródło: http://european-council.europa.eu/media/628439/st00tscg26_en12.pdf (dostęp 13.02.2012).

¹⁹ Tekst porozumienia można odnaleźć na stronie: <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf> (dostęp 13.02.2012).

Bibliografia

- Balassa B., 1973, *The theory of economic integration*, George Allen and Unwin, London
- Begg I., Hodson D., Maher I., 2003, *Economic policy coordination in the European Union*, „National Institute Economic Review”, No. 183, s. 66–77
- Begg I., Hodson D., Maher I., 2002, *Economic policy coordination under EMU: a normative analysis*, mimeo
- Buiter W.H., 2006, *The sense and nonsense of Maastricht revisited: what have we learnt about stabilization in EMU?*, „Journal of Common Market Studies” Vol. 44, s. 687–710
- Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, „Official Journal of the European Union” 2011, L 306
- Council of the European Union, Minutes of the 2546th Council meeting, Economic and Financial Affairs, Brussels, 25.11.2003, s. 15–22, źródło: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_data/docs/pressData/en/eco-fin/78051.pdf (dostęp 13.02.2012)
- Council of the European Union, Improving the implementation of the Stability and Growth Pact, Council of the European Union, 22 and 23 March 2005, Presidency Conclusions, Annex II, http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/03/21stab/stab.pdf (dostęp 13.02.2012)
- Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, „Official Journal of the European Union” 2011, L 306
- Council Regulation (EU) nr 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism, OJ L 118, 12.5.2010
- Council Regulation No. 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, „Official Journal of the European Communities” 1997, 209/L
- Council Regulation No. 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, „Official Journal of the European Communities” 1997, 209/L
- de Grauwe P., Mongelli F.P., 2005, *Endogeneities of optimum currency areas. What brings countries sharing a single currency closer together?*, „Working Paper Series” No. 468, European Central Bank, Frankfurt
- Eichengreen B., 1996, *A more perfect union? The logic of economic integration*, „Essays in International Finance”, No. 198, Department of Economics, Princeton University, Princeton
- Eichengreen B., Bayoumi T., 1996, *Ever closer to heaven? An optimum-currency-area index for European countries*, Center for International and Development Economics Research, „Working Paper” No. C96-078, University of California, Berkeley
- Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Communication from the Commission, COM(2010) 2020, Brussels, 03.03.2010
- European Central Bank, Statement of the Governing Council of the European Central Bank of 21 March 2005 [w:] *The reform of the Stability and Growth Pact*, „European Central Bank Monthly Bulletin” 08/2005
- European Commission: *A European economic recovery plan*, Communication from the Commission to the European Council, COM(2008) 800 final, Brussels, 26.11.2008
- European Commission: *The EU’s response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States’ recovery measures*, „Occasional Papers” No. 51, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels, 2009
- European Commission: *The economic adjustment programme for Greece*, „Occasional Papers” No. 61, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels 2010

European Commission, 2010 a; Reinforcing economic policy coordination, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 250 final, Brussels, 12.05.2010

European Council: Resolution of the European Council of 13 December 1997 on economic policy coordination in stage 3 of EMU and on Treaty Articles 109 and 109b of the EC Treaty, „Official Journal of the European Communities” 98/C 35/01, Brussels 1997

Hughes Hallett A., Lewis J., von Hagen J., 2004, Fiscal policy in Europe 1991–2003: an evidence-based analysis, Centre for Economic Policy Research, London

Hughes Hallett A., Lewis J., 2005, European fiscal discipline before and after EMU: permanent weight loss or crash diet?, „Working Paper” No. 05-W16, Department of Economics, Vanderbilt University, Nashville

Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 16–17 grudnia 2010 r., EUCO 30/1/10 REV 1, źródło: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/118607.pdf (dostęp 13.02.2012)

Misala J., 2006, Teoria i praktyka regionalnej integracji gospodarczej, [w:] Makroekonomia gospodarki otwartej, red. J. Misala, Politechnika Radomska, Radom

Mongelli F. P., 2002, New views on the optimum currency area theory: what is EMU telling us?, „ECB Working Paper” No. 138, European Central Bank, Frankfurt am Main

Mooslechner P., Schuerz M., 2001, International macroeconomic policy coordination; Any lessons for EMU? A selective survey of the literature, [w:] Challenges for economic policy coordination within European Monetary Union, eds. A. Hughes Hallett, P. Mooslechner, M. Schuerz, Kluwer Academic Publishers, Boston, Dordrecht, London

Morris R., Ongena H., Schuknecht L., 2006, The reform and implementation of the Stability and Growth Pact, „ECB Occasional Paper Series” No. 47, European Central Bank, Frankfurt am Main

Public finances in EMU 2011, „European Economy” No. 3, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels

Rada Europejska 2011: Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 24–25 marca 2011 r., EUCO 10/1/11 REV 1, źródło: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf (dostęp 13.02.2012)

Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, „Official Journal of the European Union” 2011, L 306

Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 1 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, „Official Journal of the European Union” 2011, L 306

Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No. 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, „Official Journal of the European Union” 2011, L 306

Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, „Official Journal of the European Union” 2011, L 306

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 25 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L174 z 07.07.2005

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L174 z 07.07.2005

The Stability and Growth Pact. The architecture of fiscal policy in EMU, eds. A. Brunila, M. Buti, D. Franco, Palgrave, Houndmills, Basingstoke 2001

The problems of economic policy coordination in the European Union in the period of economic crisis

Summary

The fundamental principles and forms of economic policy coordination of the EU member states were agreed upon in the 1990s, in the run-up to the creation of the Economic and Monetary Union. In the first decade of its functioning, this system was subjected to numerous changes and supplements. In the recent years, the functioning of the mechanisms of economic policy coordination of the EU member states was tested, not necessarily successfully, in the conditions of crisis. The conclusions of economic integration theory suggest that economic policy coordination of the monetary union member states is a necessary complement to a decision regarding adopting common currency. Fundamental goals and principles of economic policy coordination adopted in the EMU do not always reflect theoretical conceptions – in case of the EU, stability of the single currency (defined in terms of price stability) was accepted as the primary goal of economic policy, whereas production and employment stabilisation in the economies of the respective member states are considered of secondary importance. Moreover, many mechanisms of economic policy coordination in the EU lack effective sanctions for non-compliance with the agreed commitments, which in practice significantly reduces their credibility. The paper attempts to analyse the initial goals of the system of economic policy coordination of the EU member states and provides an assessment of its functioning in the period of economic crisis, as well as conclusions concerning recent reforms of this system, introduced in 2011.

Key words: economic policy coordination in the EU, theory of economic integration, Economic and Monetary Union, economic crisis

Słowa kluczowe: koordynacja polityki gospodarczej w UE, teoria integracji gospodarczej, Unia Gospodarcza i Walutowa, kryzys gospodarczy