

### FEDERALIZM FISKALNY W UNII EUROPEJSKIEJ. CZEGO EUROPEJCZYCY MOGĄ NAUCZYĆ SIĘ Z DOŚWIADCZEŃ STANÓW ZJEDNOCZONYCH AMERYKI?

Rafał Riedel\*

Analiza ewolucji amerykańskiego federalizmu fiskalnego ma na celu sformułowanie wniosków dla współczesnej Europy, znajdującej się w kluczowym momencie procesu budowy unii gospodarczej (w tym w szczególności unii walutowej i unii fiskalnej). Teoretyczny punkt odniesienia niniejszej analizy stanowi spojrzenie na główne postulaty federalizmu przez pryzmat koncepcji federalizmu fiskalnego. Za empiryczny punkt odniesienia posłuży przykład ewolucji federalizmu fiskalnego na kontynencie amerykańskim w początkach kształtowania się ustroju gospodarczego Stanów Zjednoczonych Ameryki. Podejście takie pozwoli przedstawić opinię o stanie procesu integracji europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego i odnieść ją do historycznych i współczesnych doświadczeń USA.

Przyjrzenie się głównym elementom składającym się na federalizm fiskalny USA pozwala dostrzec wiele podobieństw i różnic z współczesną sytuacją Unii Europejskiej. Taka analiza porównawcza stanowi dobrą okazję do wyciągnięcia interesujących lekcji dla jednoczącej się Europy.

#### Amerykański przykład

Historia amerykańskiej waluty, jak również banku centralnego (rezerwy federalnej) oraz rynku finansowego USA, to nie tylko pasmo sukcesów. Historyczna ewolucja, którą przechodziły te instytucje na kontynencie amerykańskim, do pewnego stopnia przypomina współczesny chaos w Europie. Obserwując kreatywność europejskich decydentów w budowaniu coraz to nowych mechanizmów i instrumentów<sup>1</sup> szybko można stracić orientację w tym instytucjonalnym gąszczu, tym bardziej, że poszczególne instrumenty funkcjonują w różnych domenach prawa (krajowe, międzynarodowe, unijne) i trudno jest wskazać ich spójność, celowość czy systemowość. Niewątpliwie logiką kształtującego się obecnie systemu są wyzwania kryzysowe w Europie 2009-2013. Amerykański system powstawał w równie dramatycznych okolicznościach i równie dynamicznie. Podobnie jak współcześnie w Europie, w Ameryce również tworzono go metodą „prób i błędów”. W Ameryce jednak budowano ten system „od podstaw”, podczas gdy

w Europie powstaje na funkcjonujących od ponad dekadę fundamentach niedoskonałej unii walutowej, nieco naruszonych trzema latami kryzysu.

Obecny stan federalizmu fiskalnego w USA, w tym przede wszystkim rozbudowany budżet federalny<sup>2</sup>, to dokładna odwrotność tego, co było celem ojców założycieli. Ustrój amerykański kształtował się niejako w opozycji do doświadczeń europejskich – w takim sensie, że jako naczelna przyświecała mu zasada wolności, w tym wolności jednostki od dominacji państwa. Minimalistyczny budżet, minimalistyczna administracja, zadaniowe powiązanie obciążeń podatkowych z funkcjami państwa – taka koncepcja przyświecała twórcom gospodarczego ustroju Ameryki. Jednym z nich był pierwszy amerykański Sekretarz Skarbu, Aleksander Hamilton, który pod koniec XVIII wieku stanął – w związku z kształtowaniem się fundamentów nowego ustroju gospodarczego Stanów Zjednoczonych – wobec wyzwania budowy od podstaw amerykańskiego systemu finansowego. Warto pamiętać, że u progu ostatniej dekady XVIII wieku USA były praktycznie bankrutem (w związku z wydatkami na wojnę o niepodległość 1775-1783), nie posiadały systemu bankowego, a nawet narodowej waluty.

Po zaprzysiężeniu Jerzego Waszyngtona na prezydenta Stanów Zjednoczonych, Hamilton zaproponował kilka rozwiązań instytucjonalnych, wzorując się na rozwiązaniach brytyjskich i niderlandzkich. Amerykański system finansowy miał opierać się na Banku Stanów Zjednoczonych (*Bank of the United States*), nowej walucie, rynku papierów dłużnych i restrukturyzacji długu publicznego. Hamilton, jako współtwórca amerykańskiej federacji i konstytucji USA oraz współpracownik Jerzego Waszyngtona, był autorem lub współautorem wielu dziedzin polityki gospodarczej USA, m.in. polityki celnej. Restrukturyzacja długu stała się najbardziej kontrowersyjnym elementem jego polityki<sup>3</sup>.

Restrukturyzacja sprowadzała się do tego, że stary dług wobec wierzycieli zewnętrznych został spłacony niemal w całości (w ówczesnej fazie swojego rozwoju USA w ogromnym stopniu uzależnione były od kapitału zagranicznego – nie mogły więc pozwolić sobie na utratę wiarygodności kredytowej na rynkach międzynarodowych), zaś dług wobec wierzycieli wewnętrznych tylko w niewielkiej części, ale w zamian zaoferowano im nowe papiery dłużne na preferencyjnych warunkach. To rozwiązanie wzbudzało kontrowersje, ale znacznie większe kontrowersje wywoływał los zadłużenia poszczególnych stanów. Z wojny, która dała USA niepodległość, część z nich wyszła z większym długiem, inne z mniejszym, jeszcze inne bez długu. Obsługa długu na poziomie federalnym (z którą Waszyngton wiązał politykę podatkową) była więc bardziej opłacalna dla jednych

stanów i ich obywateli, a mniej dla innych. Z perspektywy Waszyngtonu taki krok miał z kolei legitymizować nową władzę centralną<sup>4</sup>.

System ten nie mógł jednak funkcjonować, po tym jak w 1840 roku zbankrutowało sześć stanów oraz terytorium Florydy (nie mające wówczas statusu stanu). Ekspansja na zachód w latach 20. i 30. XIX wieku wymagała inwestycji infrastrukturalnych, które mogły być finansowane tylko kredytami. Pierwotnie zakładano, że kredyty będą spłacane, gdy zakończone inwestycje zaczną przynosić zyski, jednak szybko okazało się, że te przychody są niewystarczające (choćby w związku z recesją, która ogarnęła Stany w latach 1839-1843). Stany nie mogły obsłużyć swojego długu zaciągniętego głównie u brytyjskich i holenderskich kredytodawców, którzy naciskali na rząd w Waszyngtonie w sprawie jego egzekucji. Sytuacja groziła wybuchem nowej wojny z Wielką Brytanią, a Anglik, Lord Ashburton, pisał w 1842 roku, iż USA to: „(...) niezarządzalna anarchia (...)”<sup>5</sup>.

Amerykański rząd federalny odmówił jednak obsługi tych zobowiązań – długi zaciągnięte były bowiem na potrzeby lokalnych inwestycji służących lokalnym społecznościom, nie mogły więc obciążać budżetu federalnego. Poza tym zagrożenie odpływem zagranicznego kapitału nie było już tak duże, jak za czasów Hamiltona. Ukształtowała się wtedy ważna norma (swojsko brzmiąca dla współczesnych Europejczyków): „no bailout” – niewykupywania długu stanów przez rząd federalny. W konsekwencji lata 40. i 50. XIX wieku to był czas, kiedy poszczególne stany przyjęły w swoich prawodawstwach regulacje gwarantujące zrównoważenie ich budżetów (ponad 70% stanów).

Jednak amerykańska wojna domowa (1861-1865) i związane z nią koszty rewitalizacji gospodarki Południa przyniosły nowe długi – pod koniec XIX wieku najbardziej zadłużone były stany południowe. Co więcej, najbardziej zadłużone były samorządy lokalne. Ale problem miała właściwie administracja stanowa, ponieważ hrabstwa (*counties*) zwracały się o pomoc w obsłudze długu, a administracja federalna konsekwentnie odmawiała jego przejęcia. Wielki kryzys z lat 20. i 30. XX wieku przyniósł nową falę bankructw, ponownie głównie na poziomie lokalnym.

Warto też zauważyć, że prawdziwy amerykański bank centralny powstał dopiero w 1913 roku, kiedy amerykański Kongres powołał do życia System Rezerwy Federalnej. Wcześniej Ameryka radziła sobie bez banku centralnego z prawdziwego zdarzenia. Dopiero po recesji w 1907 roku i związanej z nią panice finansowej Amerykanie zrozumieli, że ich system byłby stabilniejszy, gdyby istniała rezerwa płynnych środków (stad nazwa amerykańskiego banku centralnego – sugerująca jednocześnie jego najważniejszą funkcję), którymi w razie trudności gospodarczych można by zasilić rynek i uspokoić sytuację. Amerykańskie Rezerwy Federalne funkcjonują na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego, co od początku było obiektem krytyki. Istniała

obawa, że kartel silnych banków przejmie kontrolę nad Rezerwami i będzie prowadził politykę monetarną zgodną z własnym interesem.

Ważna zmiana miała miejsce w latach 1930-1940. Program *New Deal* prezydenta Franklina Delano Roosevelta doprowadził do odwrócenia proporcji wydatków publicznych i rozbudowy federalizmu fiskalnego w USA. O ile wydatki publiczne w 1932 roku koncentrowały się głównie na poziomie samorządów terytorialnych (ok. 50%) i stanów (ok. 20%), w mniejszym stopniu zaś budżetu federalnego (ok. 30%), to w 1940 roku proporcje te zmieniły się i były następujące: samorządy – 30%, stany – 24%, Waszyngton (budżet federalny) – 46%<sup>6</sup>. Był to okres rewolucji fiskalnej w USA, podczas której nastąpiła centralizacja finansów publicznych. Równocześnie zadłużenie stało się bardziej problemem władz federalnych. W rezultacie aż do 2008 roku w USA nie było nowej fali bankructw budżetów stanowych czy samorządów lokalnych.

W XIX-wiecznej Ameryce regułę zrównoważonego budżetu stanowego przyjmowano zazwyczaj dobrowolnie, raczej jako reakcję na presję zadłużenia i zagrożenie bankructwem, a nie jako nałożony z góry instrument dyscyplinujący. „Góra” była wówczas bardzo słaba, amerykańska federacja dopiero się tworzyła, w niełatwym procesie emancypacji od potęg europejskich, i czekało ją jeszcze wiele wyzwań i trudności.

Poszczególne stany zobowiązywały się do zrównoważonych budżetów, pod wpływem obywateli domagających się transparentnych i prowadzonych na zdrowych zasadach finansów publicznych. Tu kryje się jedna z podstawowych różnic między USA i UE. W Europie reguły te przyjmowane są pod presją krajów-wierzycieli, które utrzymują zrównoważone budżety i definiują interes wspólny jako stan, w którym wszyscy będą prowadzić politykę zrównoważonych budżetów. *Nota bene*, w Polsce zasady te zostały przyjęte w konstytucji w 1997 roku, półtorej dekady przed tym, zanim taka konieczność pojawiła się w strefie euro. Ograniczeniom maksymalnych dopuszczalnych deficytów budżetowych towarzyszy w naturalny sposób odpowiednio niski poziom zadłużenia. „Hamulce zadłużeniowe”, które próbuje się implementować do prawodawstw państw członkowskich UE przypominają rozwiązania stosowane od dwóch stuleci w Ameryce, a także później w wielu innych gospodarkach świata (np. w Polsce i Niemczech). Reguły te – po dzień dzisiejszy - mają bardzo różną postać i różnią się również pod względem restrykcyjności. Analitycy rynku papierów dłużnych zaobserwowali tendencję, polegającą na tym, iż kredyt oferowany jest na lepszych warunkach podmiotom, które mają bardziej rygorystyczne prawo w odniesieniu do obsługi swojego długu, oprocentowanie jest zaś odpowiednio wyższe w przypadku podmiotów emitujących obligacje w ramach bardziej liberalnego systemu<sup>7</sup>. Innymi słowy, tym podmiotom, które charakteryzują się odpowiedzialnym zarządzaniem finansami publicznymi, kredytodawcy skłonni są udzielać kredytu na lepszych warunkach

(np. przy niższym oprocentowaniu). Podmioty takie otrzymują swego rodzaju „premię” za wiarygodność.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w Europie. Oprocentowanie niemieckich papierów dłużnych jest znacznie niższe niż greckich. Ale sytuacja taka jest stosunkowo nowa – całą dekadę funkcjonowania strefy euro agencje ratingowe, a w ślad za nimi wierzyciele żyli bowiem w błogim przeświadczeniu, że Grecja i Niemcy w ten sam sposób obsłużą swój dług. To przeświadczenie przerwał dopiero kryzys gospodarczy i związany z nim deficyt zaufania, oraz bardziej restrykcyjna polityka kredytowa.

Od wielu lat ratingi zadłużenia poszczególnych stanów amerykańskich różnią się istotnie. W Europie ratingi poszczególnych państw zaczęły się różnić istotnie dopiero w związku z kryzysem zadłużeniowym. Agencje uznały, że UE jest zintegrowaną ekonomicznie i politycznie unią zanim stało się to faktem. Dopiero niedawno przyjęły do wiadomości, że do takiego stanu jeszcze długa droga. Zauważono również, że ratingi (a w ślad za nimi koszty obsługi długu) mają tendencję do tego, aby różnić się bardziej w czasach kryzysu niż w czasach *prosperity*. Innymi słowy, w okresie koniunktury dłużnicy dostają dodatkową premię za „ogólny dobry klimat gospodarczy”, płacą mniej za obsługę swojego długu. Jednocześnie w czasach kryzysu ponoszą konsekwencje decyzji zadłużeniowych z przeszłości.

## Stany Zjednoczone a Unia Europejska

Warto też zwrócić uwagę na kilka innych problemów. Transfery poprzez budżet federalny USA są znacznie niższe niż za pośrednictwem budżetów państw europejskich, ale znacznie wyższe niż za pośrednictwem budżetu UE. Na początku tworzenia się amerykańskiej federacji miała ona bardzo minimalistyczną konstrukcję (podobnie jak europejska zasada funkcjonalizmu towarzysząca twórcom Wspólnot w latach 50. XX wieku) i mocno ograniczone kompetencje. Niektórzy twierdzą, że dopiero *New Deal*, czyli lata 30. XX wieku, był początkiem państwa redystrybucyjnego w USA. Obecnie niektóre stany amerykańskie otrzymują więcej środków z budżetu federalnego niż wpłacają do niego w postaci podatków. Ta różnica, skumulowana w skali dwóch dekad, w przypadku niektórych stanów (np. Nowy Meksyk, Missisipi<sup>8</sup>) stanowi nawet 200% ich PKB.

Ponadto należy także wskazać na zasadę „*no bailout*”, uniemożliwiającą „wykupienie” bankrutującego stanu. Od początku XIX wieku rząd federalny USA nie ratował z bankructwa ani jednego stanu, mimo iż wiele stanów wielokrotnie się o to zwracało. W toku ewolucji federalizmu amerykańskiego powstała norma „zrównoważonego budżetu” stanowego. Jest to jednak norma polityczna – nie konstytucyjna. Paradoksalnie słowo „suwerenność” w Ameryce odnosi się (między innymi) do suwerenności stanów w obsłudze swojego długu (*sovereign debt*). Rynki odebrały klarowny przekaz – Waszyngton nigdy

nie wykupi długu np. Florydy, „jeśli więc chcecie pożyczać Florydzie, to czynicie to na własne ryzyko” (i oczywiście ryzyko obywateli Florydy).

Podsumowując tę część rozważań o podstawach amerykańskiego systemu finansowego i rządzących nim regułach, trudno stwierdzić, że ta konstrukcja jest klarowna, natomiast rządzące nią reguły są brutalne. Relacja kredytowa to relacja pomiędzy dłużnikiem a wierzycielem – i nikt poza nimi nie powinien być obciążony jej konsekwencjami. Przestrzegana z żelazną konsekwencją reguła „*no bailout*” sygnalizuje rynkom, iż powinny kalkulować ryzyko związane z zadłużeniem wyłącznie na podstawie analizy sytuacji zadłużonego podmiotu.

Na gruncie gospodarczym, co najmniej od czasu, gdy Robert Mundell, laureat ekonomicznej nagrody Nobla, opublikował swój tekst na temat teorii optymalnych obszarów walutowych<sup>9</sup>, trwa dyskusja<sup>10</sup>, na ile przykład amerykański może stanowić wzór dla Europy, która – z powodu kryzysu – postawiona została wobec dylematów budowy unii fiskalnej. Zasadnicza różnica jednak sprowadza się do tego, iż w Europie nie jest to początek budowania ustroju gospodarczego (tak jak to miało miejsce pod koniec XVIII i na początku XIX wieku w USA), ale jego znaczna modyfikacja spowodowana zarówno czynnikami o charakterze wewnętrznym (zadłużenie niektórych państw strefy euro), jak i zewnętrznym (światowy kryzys gospodarczy). Europa nie jest też ekonomicznym bankrutem, jakim były USA, gdy tworzyły swój system finansowy. Należy jednak zauważyć, że przyjęcie reguł zrównoważonych budżetów też nie uchroniło wielu stanów amerykańskich od kłopotów zadłużeniowych.

## Federalizm fiskalny w Unii Europejskiej?

Jak powyższe rozważania wzbogacają współczesne rozumienie federalizmu (w tym federalizmu fiskalnego) i jego aplikacji na gruncie Unii Europejskiej?

Przede wszystkim należałoby zwrócić uwagę na nieco odmienne rozumienie federalizmu w ogóle oraz federalizmu fiskalnego w szczególności. Za Wiesławem Bokajłą, można zdefiniować federalizm jako wielowariantową i pojemną polityczną zasadę organizacyjną – uwzględniającą efektywne funkcjonowanie podzielonej i poddanej społecznej kontroli ponadnarodowej władzy federalnej (rządu) – która w ścisłym związku z zasadą subsydiarności wymaga kontroli zasad demokracji pluralistycznej przez rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, a więc system związków politycznych, pojmowane jako ogólny, oparty na zasadzie wolności i partnerstwa system różnych, począwszy od gmin, a skończywszy na poziomie ogólnoeuropejskim, struktur społecznych, wzajemnie respektujących swoje właściwości<sup>11</sup>.

Federalizm fiskalny z kolei rozumiany jest jako proces polegający na przekazywaniu kompetencji w zakresie polityki fiskalnej przez rząd centralny na niższe

poziomy władzy. Takie rozumienie jest adekwatne w odniesieniu do państwa, które podlega procesowi decentralizacji, która ma spowodować wzrost efektywności alokacji zasobów i stabilizować gospodarkę, dzięki umożliwieniu podmiotom lokalnym podejmowania decyzji w obszarach, o których mają wystarczającą wiedzę (lokalne problemy i potrzeby). Przykład amerykański pokazuje, iż kierunek transferów kompetencji może przebiegać również w odmiennym kierunku<sup>12</sup>. Ważne, aby uznać, iż najważniejszym elementem federalizmu fiskalnego jest przyporządkowanie określonych kompetencji odpowiedniemu poziomowi władzy. Przyporządkowanie tych kompetencji konkretnemu poziomowi władzy zależy od tego, jak korzystanie z tych kompetencji wpływa na równowagę między trzema podstawowymi celami polityki fiskalnej: efektywnością alokacji zasobów, redystrybucją dochodów i stabilizowaniem gospodarki. Politykę alokacyjną prowadzą zazwyczaj władze na poziomie niższym niż federalny, a politykę redystrybucji - federalny organ polityki fiskalnej. Zgodnie ze stosowaną w federalizmie fiskalnym zasadą subsydiarności (wpisaną do systemu prawnego UE) dąży się do pogodzenia interesów lokalnych społeczności z federalnymi celami wyższego poziomu, gdzie traktuje się pieniądź jako dobro wspólne, które musi podlegać regulacji w interesie ogólnopaństwowym.

W procesie integracji europejskiej, federaliści interesowali się sposobami, jakimi państwa mogą wypracować niejako podwójne równoległe usytuowanie konstytucyjne (na poziomie ponadnarodowym oraz na poziomie struktur państwa narodowego), wiążące się z delegacją uprawnień na poziom ponadpaństwowy. Federaliści zakładali, iż uda się znaleźć grupę niekonformistycznych liderów państw europejskich, którzy skłonni byłiby przyznać, że we współczesnych warunkach państwa narodowe pojedynczo nie są już w stanie zagwarantować swoim obywatelom bezpieczeństwa politycznego i ekonomicznego. Jednym z istotnych założeń tej grupy federalistów było również przekonanie, iż unia federalna powinna zostać utworzona przez Europejczyków, nie zaś przez dyplomatów czy przez bezpośrednio wybraną konstytuującą, w drodze referendum – zatwierdzającą konstytucję, którą owa konstytuanta by wypracowała<sup>13</sup>.

Federalistyczna wizja procesu integracyjnego zakłada więc istnienie co najmniej dwóch poziomów zarządzania - osobnych, ale funkcjonalnie powiązanych. Jednocześnie oczekiwanie federalistów utworzenia ponadnarodowego organizmu politycznego na kształt państwa sugeruje, iż nurt ten uznaje właśnie formę państwową jako pożądaną i optymalną formę rządów. Federaliści uważają, że możliwe jest równoczesne istnienie autonomicznych jednostek i zgodne działanie na poziomie ponadnarodowym w celu realizowania wspólnych celów. Realizacja tych celów musi jednak zostać zinstytucjonalizowana, ale nie powinna pozostawać w sferze działań tradycyjnej dyplomacji. Formuła federalistyczna – w oczach jej zwolenników – ma dwie zasadnicze zalety. Po pierwsze, uniemożliwia przejęcie systemu przez

którykolwiek z podmiotów go konstytuujących. Federalizm neutralizuje bowiem (poprzez mechanizmy konstytucyjne) możliwość dominacji. Po drugie, sfederowana jednostka jest skuteczniejsza na arenie międzynarodowej, w szczególności bardziej odporna na zagrożenia międzynarodowe<sup>14</sup>.

Główna krytyka koncepcji europejskiego federalizmu dotyczyła zafascynowania jej autorów właśnie Ameryką. Wielu zarzucało im utopijne założenie, że system, istniejący w Stanach Zjednoczonych Ameryki, może być z sukcesem wprowadzony w Europie<sup>15</sup>. Utopijność takiego myślenia miała wynikać z kilku argumentów. Po pierwsze, dlatego, że koncentracja władzy na poziomie europejskim spowoduje, iż władza znajdzie się w „niebezpiecznej” odległości od obywateli. Niewątpliwie siłą państwa narodowego jest przywiązanie, lojalność i utożsamianie się z nim jego obywateli. Taka więź jest źródłem silnej legitymizacji tej formy rządów, jak również konstytuuje wspólnotę polityczną na poziomie państwa, której wciąż jest brak na poziomie europejskim i której wprowadzenie formuły federacyjnej także nie stworzy. Po drugie, dostrzega się również swego rodzaju „orwellofskie” zagrożenie, polegające na możliwości powstania ładu międzynarodowego, w którym podmiotem jest związek państw, który nabywa status państwa kosztem dotychczasowych państw<sup>16</sup>. Oczywiście powyższa obawa jest zasadna tylko przy założeniach, że państwo narodowe jest dobrem absolutnym, a elity polityczne szczebla państwowego są zawsze lepsze od elit z innych poziomów systemu władzy oraz że demokracja funkcjonuje najlepiej w skali państwa narodowego. Takie stwierdzenia nie wytrzymują jednak konfrontacji z rzeczywistością.

Nie ma czystej szkoły europejskiego federalizmu. Częściowo dlatego, że federalizm był i jest nie tylko koncepcją teoretyczną, ale również projektem politycznym, mającym osiągnąć określone cele w konkretnych, politycznych warunkach. Niektóre jego elementy, jak zasada subsydiarności, znalazły się już w konstrukcji europejskiej. Na poziomie prawnym Europejczycy zgodzili się, że optymalna struktura władzy różnych szczebli europejskiego systemu występuje wówczas, gdy obywatele zaspokajają w największym stopniu swoje oczekiwania. Jednak w odróżnieniu od konsumentów dóbr i usług dostarczanych przez rynek, którzy mogą stosunkowo łatwo zmieniać dostawców, obywatele dysponują jedynie bardzo ograniczoną możliwością przeniesienia się do innej, bardziej im odpowiadającej jednostki terytorialnej. Oczywiście zasada swobodnego przepływu obywateli UE na jej terytorium odpowiada na tę potrzebę, jednak faktyczna mobilność Europejczyków (w związku z ograniczeniami natury językowej, kulturowej, etc.) jest nieporównywalnie mniejsza niż w przypadku federacji amerykańskiej.

Wracając jednak do głównego obszaru rozważań, czyli ustalenia punktów stykowych i rozbieżnych amerykańskich lekcji dla Europy, należy po pierwsze zauważyć, że Amerykanie budowali swój ustrój gospodarczy

właściwie na dziewiczym terenie. Była to sytuacja trudna (choćby w związku z dramatyczną sytuacją finansową), ale pod wieloma względami nieporównywalnie łatwiejsza niż występująca we współczesnej Europie konieczność zakwestionowania dotychczasowego porządku (wraz z barierami natury politycznej, społecznej i ekonomicznej, które takiej operacji towarzyszą) i budowa nowego. Nowy porządek jest diametralnie różny – redefiniuje status państwa narodowego, bytu, który przez ostatnie dwieście lat dominował w stosunkach międzynarodowych oraz w życiu wielu wspólnot politycznych i gospodarczych.

Druga ważna różnica dotyczy zasady braku odpowiedzialności wyższego szczebla federacji za dług zaciągnięty przez niższe szczeble federacji. Reguły „no bailout” w Ameryce zostały przyjęte oddolnie, pod wpływem presji rynków i obywateli. Tymczasem w Europie odgórnie, jako hamulec bezpieczeństwa, który nie pozwoli „wykoleić tego pociągu mniej odpowiedzialnym pasażerom”<sup>17</sup>. Jednocześnie najważniejsza lekcja, jaka płynie z doświadczeń amerykańskich, to empiryczna wiedza, iż żadne – nawet najbardziej rygorystyczne – reguły ‘no bailout’ nie powstrzymają niektórych polityków przed nieodpowiedzialnym zachowaniem – mamy na to przykłady i w Ameryce, i w Europie.

*Pooling the debt*, czyli federalizacja długu odgrywała pewne znaczenie w procesie państwowo-twórczym w USA na samym jego początku, ale wkrótce okazało się, że to jest „droga donikąd” i ukonstytuowała się sztywna zasada indywidualnej odpowiedzialności za dług – stanowi ona swego rodzaju kamień węgielny amerykańskiej federacji. Wspólna odpowiedzialność obejmuje tylko tę część długu, która zaspokaja wspólne potrzeby. Kredyt wyrosły na zaspokojeniu potrzeb lokalnych obsługują władze i podatnicy lokalni.

Ostatni istotny wniosek brzmi, iż federalizm to nie byt, stan czy zjawisko, lecz proces. Przykład amerykański pokazuje, że jest to proces budowania poszczególnych elementów ustroju politycznego i gospodarczego metodą „prób i błędów”. Również proces integracji europejskiej pozostaje procesem otwartym (*open-ended*), nie wiemy jednak precyzyjnie dokąd, a tym bardziej, jaką ścieżką podąża. Co więcej, wydaje się, że przyjęcie jakiegokolwiek strategicznego azymutu, w postaci – dajmy na to – europejskiej konfederacji, jest niemożliwe z przyczyn politycznych. Również, a może nawet przede wszystkim, na gruncie gospodarczym przyjmowanie długofalowych planów zarezerwowane jest raczej dla wizjonerów niż dla strategów. Niestety, głównie ze względu na krótkowzroczność i partykularne interesy elit rządzących poszczególnych krajów (nie wszystkich, aczkolwiek wystarczająco wielu), proces budowy unii europejskiej skazany jest na krótkowzroczność (*short termism*). Rozwój amerykańskiego federalizmu również nie odbywał się według z góry przyjętego planu realizowanego z żelazną konsekwencją. Jego ewolucja w początkowym stadium, czy też ideały, które przyświecały ojcom założycielom USA, znacznie odbiegała od jego

dziewiętnastowiecznej wersji, a ta z kolei ewoluowała w XX wieku w formę, którą obserwujemy obecnie, i która w dalszym ciągu podlega zmianom. Podobnego procesu należy oczekiwać w Europie. Co więcej, państwa narodowe, na których fundamencie wznoszona jest konstrukcja europejska, stanowią często skuteczną barierę dalszego rozwoju porządku federalnego – takich ograniczeń nie obserwowano w USA po wyemancypowaniu się pierwszych stanów spod dominacji europejskich mocarstw kolonialnych.

## Podsumowanie

W debacie nad federalizmem fiskalnym, jego ewolucją w USA i ewentualnym zastosowaniem wybranych elementów w Europie, wiele kwestii pozostaje jeszcze niesformułowanych precyzyjnie, zaś wiele pytań wymaga konfrontacji w kolejnych analizach naukowych. Jedną z nich jest problematyka relacji między demokracją a kapitalizmem – kwestia kluczowa w kryzysowych czasach redefinicji ładu gospodarczego i w konsekwencji ładu społecznego. Pod rozważenie teoretykom demokracji (jak również jej koegzystencji z określonym porządkiem gospodarczym) należałoby poddać chociażby pytanie – jak to jest możliwe, że akceptuje się możliwość wykupienia długu bankowego, ratowania upadających instytucji rynku finansowego, a nie akceptuje się możliwości wykupienia zadłużonych podmiotów politycznych, takich jak hrabstwo, czy powiat. Odpowiedź, która się nasuwa, brzmi – ponieważ ich wiarygodność jest mniejsza. Prawdopodobieństwo, że obiekt polityczny zejdzie ponownie „na złą drogę” jest większe, głównie dlatego, że jest mniej racjonalny niż podmiot ekonomiczny. Inne podmioty polityczne, jak również uczestnicy rynku o tym wiedzą i akceptują taką sytuację. Wiarygodna wydaje się hipoteza (do zweryfikowania w procesie badawczym), iż podmioty polityczne postrzegane są jako mniej wiarygodne. Wynika to głównie z ich demokratycznego charakteru – proces demokratyczny (większościowa metoda podejmowania decyzji) często stoi w sprzeczności z racjonalnością i jako taki – z perspektywy agencji ratingowej, wierzyciela czy inwestora musi być oceniony jako mniej wiarygodny, niż podmiot prywatny, któremu przyświeca idea zysku, czyli rynkowa logika, pozwalająca przewidzieć zachowanie takiego podmiotu w duchu racjonalności.

Jednocześnie należy pamiętać o zasadniczej różnicy pomiędzy pakietami pomocowymi udzielanymi podmiotom prywatnym (takim jak banki) i podmiotom publicznym (takim jak państwa, czy samorządy). Pakiety pomocowe oferowane podmiotom prywatnym polegają na kapitalizacji ich aktywów, przejmowaniu części udziałów / akcji (proces ten potocznie określany jest również jako częściowa nacjonalizacja), rzadziej na udzielaniu pożyczki czy restrukturyzacji długów. Tymczasem pakiety pomocowe oferowane państwu to zazwyczaj pożyczki (rzadziej restrukturyzacja długu). Oczywiście możemy spekulować czy pożyczki kiedykolwiek zostaną

splacone – na razie jednak proporcja długu umorzonego do splaconego jest absurdalnie niska.

Kolejny ważny postulat badawczy dotyczy opinii na temat przyszłego kształtu strefy euro - czy wyłoni się z niej unia silniejsza i bardziej zintegrowana, czy będzie to 'euroland' z unią bankową, zarządzaniem gospodarczym, polityką fiskalną i politycznymi strukturami dopasowanymi do potrzeb gospodarczych, czy federalne superpaństwo, czy też może amalgamat narodowych państw z nową międzynarodową architekturą i z nową europejską tożsamością, czy też będziemy mieć do czynienia z unią zróżnicowanych prędkości (jaka wtedy jest w niej optymalna pozycja takiego państwa członkowskiego, jak Polska?). Te wszystkie pytania mają nie tylko swoje akademickie uzasadnienie, ale są niezwykle istotne z punktu widzenia aktualnej debaty publicznej w Polsce na temat ewentualnego wejścia do unii walutowej. Nie sposób odpowiadać czy i kiedy wchodzić do strefy euro, jeśli brak jest naukowej wizji, jak będzie ona wyglądać, według jakich reguł funkcjonować, gdzie będą znajdowały się jej katalizatory wzrostu, gdzie zaś niedoskonałości, ograniczenia i zagrożenia. To jedno z największych realnych wyzwań współczesnych nauk społecznych, w tym w szczególności ekonomii, nauk o polityce i studiów europejskich.

Kolejna kwestia - aktualne propozycje reform strukturalnych unii walutowej mogą skierować całą Unię Europejską na bardzo różne ścieżki ewolucyjne. Badacze integracji europejskiej powinni na bieżąco weryfikować proponowane rozwiązania pod kątem ich potencjalnych skutków dla całej Unii, jak i jej poszczególnych elementów. Czy np. bardzo ważny obecnie problem ewentualnej tzw. mutualizacji (wspólnej odpowiedzialności dłużników) powinien być rozwiązany w duchu amerykańskim (każdy podmiot suwerennie odpowiada za swój zaciągnięty dług), czy też bardziej adekwatna dla bieżącej sytuacji w Europie jest propozycja czasowego, wspólnego funduszu skupującego dług (niebędącego jednak wstępnym etapem euroobligacji), który byłby rozwiązaniem tymczasowym, ostatecznie - w miarę stabilizowania się sytuacji – prowadzącym do rozwiązań, do których Amerykanie doszli 200 lat temu. Doświadczenia amerykańskie stanowią więc ważny punkt odniesienia dla Europejczyków, którzy próbują budować unię walutową na Starym Kontynencie. Szczególnie wczesna faza konstruowania fundamentów amerykańskiego ustroju gospodarczego w XVIII i XIX wieku stanowi bogate źródło doświadczeń, które należy wziąć pod uwagę. Lekcje, które Europa może wyciągnąć z doświadczeń amerykańskich, powinny jednak zostać uwzględnione w odpowiednim kontekście historycznym, biorącym pod uwagę odmienność uwarunkowań gospodarczych, politycznych i społecznych. Niewątpliwie jednak syntetyczna rekonstrukcja ewolucji amerykańskiego federalizmu fiskalnego stawia w interesującym świetle współczesne dylematy związane z reformą Unii Gospodarczej i Walutowej w Europie.

\* Dr Rafał Riedel, Instytut Politologii - Uniwersytet Opolski, e-mail: riedelr@wp.pl

<sup>1</sup> Pakt stabilności i wzrostu, Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej, Europejski Instrument Stabilizacji Finansowej, Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności, program zakupu obligacji krajów mających kłopoty - *Securities Markets Programme*, „sześciopak” (pakiet dyrektyw i rozporządzeń, mających na celu wzmocnienie nadzoru nad finansami państw strefy euro) oraz tzw. pakt fiskalny, czyli Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

<sup>2</sup> Należy pamiętać, że był on nieporównywalnie mniej rozbudowany niż w państwie europejskim.

<sup>3</sup> V. Ostrom, *Federalizm amerykański : tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Warszawa 1994.

<sup>4</sup> M. Hallerberg, *Fickle fiscal federalism? Fiscal relationships in the US and EU*, (w:) A. Menon, M. Schain (red.), *Comparative federalism*, „Oxford University Press”, 2006.

<sup>5</sup> Cytat za: C. Randall Henning i Martin Kessler, *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*, „Bruegel Essay and Lecture Series”, Brussels 2012.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> J.M. Poterba, K.S. Rueben, *Fiscal news, state budget rules, and tax-exempt bond yields*, *Journal of Urban Economics*, no 50, 2001, s. 537-562.

<sup>8</sup> *America's fiscal union. The red and the black, Where federal taxes are raised and spent*, Aug 1st 2011, 16:16 by The Economist online.

<sup>9</sup> R. Mundell, *A theory of optimum currency areas*, „The American Economic Review”, vol. 51, 1961.

<sup>10</sup> Patrz szerzej: E. Wojnicka, *Spory wokół teorii optymalnych obszarów walutowych*, „Ekonomista”, nr 1/2001; A. Alesina, R. Barro, *Currency unions*, „Quarterly Journal of Economics”, 2002; J. Borowiec, *Unia ekonomiczna i walutowa. Historia, podstawy teoretyczne, polityka*, Wrocław 2001.

<sup>11</sup> W. Bokajło (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław 2002, s. 140.

<sup>12</sup> H. Davoodi, *Fiscal Decentralization*, *IMF Research Bulletin*, vol. 2, no 2/2001, s. 6.

<sup>13</sup> A. Spinelli, *The Growth of the European Movement since the Second World War*, (in:) M. Hodges (ed.), *European integration*, Harmondsworth, 1972, s. 68.

<sup>14</sup> Za: B. Rosamond, *Theories of European Integration*, „The European Union Series”, Palgrave 2000, s. 27.

<sup>15</sup> A. Ang, and F.A. Longstaff, (2011), *Systemic sovereign credit risk: lessons from the US and Europe*, *Working Paper 16982*, National Bureau of Economic Research; patrz również: M.D. Bordo, A. Markiewicz, L. Jonung, (2011), *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, „NBER Working Papers” 17380, National Bureau of Economic Research.

<sup>16</sup> B. Rosamond, *Theories of European Integration*, op. cit., s. 30; porównaj również: P. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2007, s. 49.

<sup>17</sup> R. Briffault, (1996) *Balancing acts: the reality behind state balanced budget requirements*, New York: Twentieth Century Foundation.