

Tomasz Grzegorz Grosse

WSPÓLNA WALUTA W SYSTEMIE EUROPEJSKIM: ANALIZA POLITOLOGICZNA

GOSPODARKA W SYSTEMIE EUROPEJSKIM

Gospodarka europejska stanęła przed trzema zasadniczymi wyzwaniami na przyszłość¹. Po pierwsze, jest to rosnąca konkurencja na rynkach światowych, zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi, Japonią i coraz bardziej ze strony gospodarek azjatyckich. Po drugie, są to ogromne dysproporcje gospodarcze wewnątrz Europy, które zwiększyły się dramatycznie po powiększeniu Wspólnoty o ubogie kraje środkowej i wschodniej części kontynentu. Po trzecie, wyzwaniem dla Europy jest dotkliwy kryzys gospodarczy (2008–2010), a zwłaszcza to, czy stanie się on okazją do wprowadzenia zmian strukturalnych w gospodarce europejskiej. Pytaniem zasadniczym w tej sytuacji jest to, czy system instytucjonalny i polityki publiczne w Europie będą ułatwiały wyjście z kryzysu oraz reformę czynników strukturalnych decydujących o przyszłej konkurencyjności Europy na rynkach zewnętrznych, czy też będą blokowały takie zmiany? W ten sposób kryzys staje się jednym z najważniejszych wyzwań nie tylko dla europejskiej gospodarki, ale dla funkcjonującego w Europie systemu politycznego odpowiedzialnego za prowadzenie skutecznych polityk ekonomicznych na poziomie UE i w państwach członkowskich.

Wzrost gospodarczy w latach 2000–2005 osłabł w Unii Europejskiej w stosunku do poprzedniej pięciolatki. Wyniósł w tym okresie około 1,9 proc. na mieszkańca w stosunku do 2,8 w latach 1995–2000². Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku notowane było dynamicznie pogorszenie wskaźników gospodarczych związanych z kryzysem. Wzrost gospodarczy w roku 2008

¹ Por. na podobny temat: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, rozdz. 8.

² *Time to Move Up a Gear*, Communication from the Commission to the Spring European Council, Annex, European Commission 2006, s. 6, <http://ec.europa.eu/growthandjobs>.

wyniósł jedynie 0,5 proc., a na rok 2009 spadł do ponad -4 proc.³ Bezrobocie wzrosło w tym roku do blisko 9 proc., a inwestycje zmniejszyły się o ponad 12 proc. Alarmujące wskaźniki recesji gospodarczej wywołały poważne skutki polityczne, w tym nawrót tendencji protekcjonistycznych w państwach UE i szereg napięć między nimi.

W ostatnich latach zwiększył się problem słabej wydajności pracy, szczególnie w odniesieniu do innych regionów świata. Przykładowo wydajność pracy mierzona na jednego zatrudnionego była w roku 2006 o 40 proc. wyższa w USA niż w UE⁴. Jest to związane ze spadkiem inwestycji w przeliczeniu na pracownika w krajach „starej” Unii, a także przyłączeniem nowych krajów członkowskich, które mają bardzo niski poziom inwestycji badawczo-rozwojowych. Problem wydajności jest w opinii ekonomistów⁵ związany ze słabym generowaniem w Europie nowych miejsc pracy (we wszystkich segmentach europejskiej gospodarki) oraz stosunkowo niskim poziomem inwestycji technologicznych. Jest to bodaj największy problem unijnej gospodarki, który utrzymuje się przynajmniej od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Wydatki na innowacyjną gospodarkę mierzone współczynnikiem finansowania badań rozwojowych, utrzymują się od wielu lat na zbliżonym poziomie i są wyraźnie mniejsze w Europie niż w USA i Japonii (w Unii: 1,8 proc. PKB w 2006 roku, w USA: 2,6, w Japonii: 3,4)⁶. Dysproporcje wydatków rozwojowych pogłębiają problemy jakości badań nad nowymi technologiami na Starym Kontynencie. Według ekspertów⁷, w Europie dominuje innowacyjność naśladowcza, a nie oryginalna. Widać to w statystykach dotyczących liczby patentów. W roku 2003 liczba zgłoszeń patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego (EPO) w przeliczeniu na milion mieszkańców wynosiła odpowiednio dla UE: 128, USA: 168 i dla Japonii: 219. Z kolei liczba patentów przyznanych przez amerykański urząd patentowy (USPTO) na milion mieszkańców wyniósł w tym samym roku: dla UE: 33, USA: 297 i dla Japonii: 232⁸.

³ Por. *Economic Forecast, Autumn 2010*, European Commission, nr 7/2010, s. 184.

⁴ Por. *Europe in figures, Eurostat yearbook 2008*, Eurostat, European Commission, Luxembourg, s. 102.

⁵ M.N. Baily, J.F. Kierkegaard, *Transforming the European Economy*, Institute for International Economics, Washington 2004, s. 118.

⁶ *Europe in figures, Eurostat yearbook 2010*, Eurostat, European Commission, Luxembourg, s. 588.

⁷ D. Acemoglu, P. Aghion, F. Zilibotti, *Distance to Frontier, Selection and Economic Growth*, „Journal of the European Economic Association” 2006, Vol. 4, nr 1, s. 37–74.

⁸ *Europe in figures, Eurostat yearbook 2010*, op. cit., s. 608.

Poszerzenie Wspólnoty (2004–2007) było specyficznym instrumentem modernizacyjnym dla krajów zachodnioeuropejskich. Zamiast podejmowania koniecznych zmian strukturalnych lub reformowania polityk unijnych – zastosowano mechanizm poszerzenia wspólnego rynku o słabiej rozwijające się gospodarczo kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Konkurencyjność przedsiębiorstw została podwyższona głównie przez obniżenie kosztów produkcji a nie w wyniku zwiększenia innowacji technologicznych. Wysiłek inwestycyjny został skierowany na przejęcie konkurentów lub opanowanie nowego rynku zbytu. Taki sposób działania był szczególnie korzystny dla największych korporacji, które intensywnie lobbowały w instytucjach europejskich za rozwojem wspólnego rynku i jego poszerzeniem na wschód⁹. Niektórzy politolodzy dowodzą¹⁰, że opisywany rozwój integracji gospodarczej był celowym zabiegiem elit politycznych zarówno na szczeblu unijnym, jak również w najbardziej wpływowych państwach członkowskich. Według przytoczonej opinii poszerzenie wspólnego rynku na wschód przynosi przy tym nierówny podział korzyści między poszczególne kraje. Wprawdzie w nowych państwach członkowskich szybciej rośnie zatrudnienie i inwestycje zagraniczne, ale jednocześnie jest to związane z przejmowaniem firm z tego regionu przez korporacje z krajów piętnastki.

Podział korzyści wynikających z opisywanej *logiki wspólnego rynku* najlepiej opisują różnice między dwoma grupami europejskich krajów¹¹. Zasadnicze znaczenie ma wymiana handlowa na wspólnym rynku oraz przepływ środków finansowych, w tym m.in. zysków pochodzących z inwestycji kapitałowych. Pierwszą grupę tworzą kraje nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, wśród których znajdują się m.in. państwa Beneluksu i Niemcy. Są one nastawione na produkcję eksportową i wykorzystują integrację unijnej gospodarki do intensywnej ekspansji kapitałowej (inwestycji portfelowych i bezpośrednich). Drugą grupę tworzą kraje trwałego deficytu na rachunku obrotów bieżących, którego nie mogą zniwelować środki transferowane z unijnego budżetu. Wśród nich znajdują się wszystkie nowe kraje członkowskie, a także Portugalia, Hiszpania, Grecja i Włochy. Mają one wspólny katalog cech charakteryzujących ich

⁹ M. Nollert, *Lobbing for a Europe of Big Business: The European Roundtable of Industrialists*, [w:] *Statebuilding in Europe. The Revitalization of European Integration*, (red.) V. Bornschier, Cambridge: Cambridge University Press 2000, s. 187–209.

¹⁰ Szerzej na ten temat: P. Ziltener, *The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations – and the reality*, „Review of International Political Economy” 2004, Vol. 11, nr 5, s. 953–979.

¹¹ Szerzej: E. Jones, *Liberalized capital markets, state autonomy, and European monetary union*, „European Journal of Political Research” 2003, Vol. 42, nr 2, s. 197–222.

gospodarki. Kraje nienależące do systemu euro mają stosunkowo wysokie stopy procentowe, które wprawdzie przyciągają zagraniczne oszczędności, ale jednocześnie utrudniają rozwój rodzimych przedsiębiorstw (droższy kredyt inwestycyjny). Kolejną cechą tych gospodarek jest tendencja do aprecjacji waluty krajowej, co jest korzystne dla inwestycji zagranicznych w papiery dłużne Skarbu Państwa, ale utrudnia eksport i stymuluje import dóbr konsumpcyjnych. Inną cechą jest rozluźniona polityka fiskalna, która pobudza wprawdzie popyt konsumpcyjny, ale w dużym stopniu sprzyja on działalności importowej. Natomiast kraje należące do strefy euro spośród omawianej grupy państw mają wyższy poziom tzw. realnego efektywnego kursu walutowego (*real effective exchange rate*), co wpływa na obniżenie konkurencyjności cenowej krajowej produkcji, a więc również osłabienie opłacalności eksportu¹². W rezultacie zwiększa się deficyt na rachunku obrotów bieżących.

Należy zauważyć, że wyżej opisany podział geograficzny na wspólnym rynku pokrywa się z silnym zróżnicowaniem poziomu innowacyjności poszczególnych gospodarek, a także tym, czy ich konkurencyjność opiera się na tanich zasobach produkcyjnych, czy na wysokich kwalifikacjach zasobów ludzkich oraz zwiększonej innowacji technologicznej. W Unii istnieje bardzo wyraźny podział między krajami z północno-zachodniej a tymi z południowej i wschodniej części kontynentu w zakresie innowacyjnej gospodarki i skali inwestycji w badania rozwojowe¹³. Podział ten ma również odniesienie do kryterium wydajności pracy. Głównymi beneficjentami europejskiej polityki innowacyjnej są największe kraje członkowskie: Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy. Jednocześnie w przeliczeniu na mieszkańców największymi odbiorcami omawianej polityki są kraje nordyckie, mające największy potencjał narodowych systemów innowacji. Spośród „starych” państw członkowskich najsłabiej korzystają z tej polityki unijnej kraje kohezyjne, tj. Grecja, Hiszpania i Portugalia. Najczęściej jest to poniżej średniego poziomu absorpcji w UE15. W omawianych krajach głównymi beneficjentami tej pomocy

¹² Szerzej na ten temat: P. De Grauwe, *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4, s. 711–730.

¹³ P.C. Padoan, F. Mariani, *Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 1, s. 77–112; S. Borrás, *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2003, s. 61; H. Prange, R. Kaiser, *Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination*, „Journal of Public Policy” 2005, Vol. 25, nr 2, s. 241–263; R. Cappellin, *International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement*, „International Social Science Journal” 2004, nr 180, s. 207–225.

są instytucje naukowe i publiczne zakłady badawcze, a nie przedsiębiorstwa prywatne. Jednocześnie kooperacja z czołowymi ośrodkami innowacyjnymi w zachodniej Europie odbywa się tutaj w sposób „wyspowy”, a więc niemając szerszego znaczenia dla poprawy poziomu innowacyjności w danym kraju¹⁴.

W opinii specjalistów¹⁵ dotychczasowa europejska polityka innowacyjna nie zmniejszyła dysproporcji rozwojowych w Unii, wzmocniając raczej gospodarkę regionów silniejszych i bardziej konkurencyjnych. Także polityka spójności, której jednym z głównych beneficjentów jest Polska, w niewielkim stopniu wspiera modernizację w kierunku zbudowania innowacyjnej gospodarki¹⁶. Badacze¹⁷ zwracają uwagę na nadmierne znaczenie celów istotnych z punktu widzenia rozwoju całej Europy, w tym dla regionów centralnych i rozwoju handlu w zjednoczonej Europie. Przykładem takiego podejścia jest lansowanie transeuropejskich sieci transportowych (TINA). Sprzyja to osiągnięciu spójności w skali całej Unii, a w mniejszym stopniu wewnątrz danego kraju¹⁸. Innym zagrożeniem jest nadmierne zorientowanie europejskiej polityki spójności wobec słabszych obszarów na celach infrastrukturalnych, a jednocześnie skierowanie pomocy unijnej na programy wspierające innowacyjną gospodarkę do lepiej rozwijających się regionów. W takiej sytuacji polityka unijna prowadziłyby do pogłębienia podziału między unijnymi centrami i regionami peryferyjnymi¹⁹.

Według ekonomistów²⁰, kolejnym problemem gospodarki europejskiej jest rosnąca luka między kosztami utrzymywania systemów zabezpieczeń spo-

¹⁴ M. Sharp, T.S. Pereira, *Research and Technological Development*, [w:] *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, (red.) R. Hall, A. Smith, L. Tsoukalis, Oxford University Press, Oxford–New York 2001.

¹⁵ A. Amin, J. Tomaney, *The Challenge of Cohesion*, [w:] *Behind the Myth of European Union. Prospects for cohesion*, (red.) A. Amin, J. Tomaney, London, New York: Routledge 1995, s. 10–47.

¹⁶ Szerzej: T.G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 163–178.

¹⁷ J. Błażek, J. Vozáb, *Ex-ante Evaluation in the New Member States: The Case of the Czech Republic*, „Regional Studies” 2006, Vol. 40, nr 2, s. 237–248.

¹⁸ J. Błażek, S. Boeckhout, *Regional policy in the Czech Republic and the EU accession*, [w:] *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, (red.) J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak, London: Ashgate 2000, s. 301–318.

¹⁹ G. Baudelle, C. Guy, *The peripheral areas of Western Europe and EU regional policy: prospective scenarios*, referat przedstawiony na konferencji RSA: Europe at the margins: EU regional policy, peripherality & rurality, Angers, 15–16 April 2004.

²⁰ Szerzej na ten temat: A. Alesina, F. Giavazzi, *The Future of Europe: Reform or Decline*, The MIT Press, Cambridge–London 2006, s. 16–23, 45–48.

łecznych a zdolnościami narodowych gospodarek do generowania bogactwa, pozwalającego na ich utrzymanie. Jest to z jednej strony związane z rosnącymi kosztami obsługi tych systemów, m.in. pod wpływem starzenia się społeczeństwa. Z drugiej strony wynika to ze zbyt niskiej innowacyjności gospodarczej, która dostarczałaby nowych impulsów dla konkurencyjności i pozwalała sfinansować hojne systemy opieki społecznej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można uznać, że wskaźniki unijnej gospodarki dowodzą stosunkowo niskiego poziomu wydajności polityk gospodarczych w zjednoczonej Europie. Pomimo wielu wysiłków, w tym promowanej od wielu lat strategii lizbońskiej, dotychczasowe działania nie przynoszą spodziewanych efektów. Dowodzą nieskuteczności obecnego systemu zarządzania politykami gospodarczymi²¹. Problemy ekonomiczne we współczesnej Europie nie mogą być rozwiązane jedynie poprzez reformowanie polityk europejskich. System gospodarczy funkcjonujący na Starym Kontynencie należy rozpatrywać łącznie jako **system europejski**, tj. układ instytucji narodowych i unijnych w Europie²². Oznacza to, że kłopotem jest zarówno zarządzanie politykami unijnymi, jak również koordynacja między politykami europejskimi i krajowymi.

Słabość funkcjonowania *systemu europejskiego* jest przede wszystkim związana z niewłaściwym zarządzaniem strategicznym. Chodzi o trudności klarownego wyznaczania priorytetów polityk gospodarczych, ich efektywnego wdrażania i koordynowania oraz zapewnienia sterowności (kontroli) nad procesami gospodarczymi na Starym Kontynencie. Cele polityczne podejmowane przez Unię Europejską nie zawsze są racjonalne pod względem strategicznym, niejednokrotnie są słabo ze sobą powiązane lub wręcz wzajemnie sprzeczne. Na przykład jedna z największych części unijnego budżetu (36 proc. na lata 2007–2013) jest przeznaczana na wspólną politykę rolną – mało przydatną w rozwoju europejskiej gospodarki i kosztowną dla konsumentów. Kolejne 10 proc. tego budżetu przeznaczono na politykę rozwoju obszarów wiejskich, która wprawdzie przyczynia się do rozwoju lokalnego, zwłaszcza na płaszczyźnie społecznej, ale ma znikomy wpływ na rozwój nowoczesnej gospodarki w Europie. Wydatki Unii w latach 2007–2013 na rozwój konkurencyjnej

²¹ Por. L. Tsoukalis, *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 1, s. 1–15.

²² Zbliżoną koncepcją do *systemu europejskiego* jest tzw. *pluralistyczny system regulacyjny*, zakładający nawzajem przenikające się subsystemy prawne występujące na poziomie narodowym i europejskim, por.: N.W. Barber, *Legal Pluralism and the European Union*, „European Law Journal” 2006, Vol. 12, nr 3, s. 306–329. Por. T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, rozdz. 8., op. cit.

i wysoko technologicznej gospodarki wyniosą zaledwie około 7 proc. całego budżetu (nie licząc wydatków na ten cel z unijnej polityki spójności). Na siódmy program ramowy przeznaczono niewiele więcej pieniędzy niż na utrzymanie brukselskiej administracji²³. Niektóre działania związane z liberalizacją wspólnego rynku, w tym zwłaszcza regulacje dotyczące polityki konkurencji, utrudniają możliwości prowadzenia polityki innowacyjnej i niemal wykluczają realizowanie klasycznej polityki przemysłowej w Unii. Tymczasem w Stanach Zjednoczonych subwencje dla przemysłów strategicznych są wyłączone z reżimu polityki konkurencji (antytrustowej)²⁴. Przez wiele lat założeniem europejskiej polityki innowacyjnej było wspieranie prac badawczo-rozwojowych przed etapem ich komercjalizacji, a także ograniczanie zakresu bezpośredniego wspierania przedsiębiorstw, w szczególności tzw. europejskich championów, które mogły podjąć skuteczną rywalizację technologiczną na rynkach światowych²⁵. Takie podejście było kompromisem w stosunku do europejskiej polityki konkurencji, a więc miało na celu umożliwienie swobodnej rywalizacji na wspólnym rynku.

Unia opracowała w ostatnich latach kolejne strategie gospodarcze, tj. strategię lizbońską (2000) i strategię wzrostu i zatrudnienia (2005). Były one słabo realizowane w praktyce i rozproszone na zbyt wiele różnych, niekiedy wzajemnie sprzecznych ze sobą celów²⁶. Strategie zostały oparte na metodyce „miękkiego” zarządzania politykami europejskimi, tzw. otwartej metody koordynacji. Opiera się ona jedynie na wskazywaniu dość ogólnikowych kierunków działania i dobrowolnym wypełnianiu przyjętych zobowiązań.

²³ Budżet siódmego programu ramowego badań, rozwoju technologicznego i demonstracji na lata 2007–2013, zgodnie z uzgodnieniami Rady z lipca 2006 r., wyniesie około 50,5 mld euro (<http://cordis.europa.eu/fp7/budget.htm>), natomiast koszty administracyjne w budżecie Unii na lata 2007–2013 zostały wstępnie zaplanowane w wysokości 49,8 mld euro, por. http://ec.europa.eu/budget/prior_future/next_fin_framework_en.htm.

²⁴ M.P. Smith, *Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 3, s. 315–331.

²⁵ S. Borrás, *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, op. cit., s. 37.

²⁶ Por. T.G. Grosse, *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, Analizy i Opinie nr 34. Także: *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004; A. Dierx, F. Ilzkovitz, *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, [w:] *Competitiveness and Growth in Europe*, (red.) S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru, INFER Advances in Economic Research Vol. 1, Edward Elgar, Cheltenham 2006, s. 15–46.

W rezultacie jedynie od dobrej woli rządów krajowych i ich determinacji do osiągnięcia poszczególnych celów zależało to, w jakim tempie i w jakim zakresie postulaty tych strategii były realizowane. Jest to przykład niewystarczającej koordynacji polityk gospodarczych, zwłaszcza między działaniami podejmowanymi na szczeblu krajowym oraz europejskim. Strategia lizbońska w opinii ekspertów²⁷ niewystarczająco pobudzała niezbędne reformy strukturalne w krajach członkowskich. Jest to związane ze słabością instrumentów unijnych ułatwiających współpracę zarówno regulacyjnych, jak również finansowych²⁸. W 2010 r. przyjęto kolejną strategię gospodarczą UE „Europa 2020”. Wstępna jej analiza wskazuje, że w niewielkim stopniu zostały usprawnione mechanizmy jej wdrażania²⁹.

Nieskuteczność *systemu europejskiego* wynika także ze wzajemnego blokowania polityk gospodarczych przez poziom unijny i narodowy. Z jednej strony niektóre działania podejmowane przez szczebel unijny ograniczają władze narodowe³⁰. Klasycznym przykładem w tej mierze jest polityka makroekonomiczna w strefie euro, która nie tylko przyczyniła się do obniżenia tempa wzrostu gospodarczego w tej strefie³¹, ale dodatkowo ograniczyła możliwości efektywnego reagowania na spowolnienie przez rządy krajowe (np. poprzez zmianę kursu walutowego lub instrumenty polityki fiskalnej)³². Innym przykładem jest europejska polityka konkurencji, która ogranicza pomoc publiczną dla gospodarki, w tym również związaną z rozwojem technologicznym i badaniami rozwojowymi. Także niektóre regulacje europejskie dotyczące swobody działalności na wspólnym rynku niejednokrotnie poważnie ograniczają polityki krajowe i możliwości kontrolowania procesów gospodarczych na własnym terytorium przez władze narodowe.

²⁷ Por. A. Sapir, *Globalization and the Reform of European Social Models*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2, s. 369–390.

²⁸ J. Pisani-Ferry, A. Sapir, *Last exit to Lisbon*, Institute BRUEGEL, Brussels 2006.

²⁹ T.G. Grosse (2010), *Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE*, Zarządzanie Publiczne, Nr 1(11), s. 5–23.

³⁰ M.A. Pollack, *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, Vol. 8, s. 357–398; J.D. Levy, *The State after Statism. From Market Direction to Market Support*, [w:] *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, (red.) J.D. Levy, Harvard University Press, Cambridge–London 2006, s. 389; V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006, s. 63–72.

³¹ Por. A. Verdun, *Economic Developments in the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 44, Annual Review, s. 199–212.

³² A. Sapir, *Globalization and the Reform of European Social Models*, op. cit.

Z drugiej strony efektywność polityk unijnych jest zmniejszana przez państwa członkowskie. Blokują one transfer kompetencji na poziom unijny w wielu istotnych obszarach polityk gospodarczych i społecznych³³. Jest to związane z generalnym podziałem zadań w politykach gospodarczych między poziom unijny i krajowy³⁴. Pierwszy koncentruje się przede wszystkim na wspieraniu wspólnego rynku i ograniczaniu instrumentów działania głównie do sfery regulacyjnej. Natomiast władze narodowe odpowiadają za polityki redystrybucyjne oraz posiadają większość kompetencji w zakresie polityk społecznych, socjalnych i gospodarczych³⁵. Warto przypomnieć, że europejskie polityki rozwojowe korzystające ze środków unijnego budżetu (spójności, innowacyjna, rozwoju obszarów wiejskich itp.) formalnie mają jedynie charakter uzupełniający wobec polityk krajowych.

Politycy krajowi nie zgadzają się na wprowadzenie w Unii Europejskiej silniejszych mechanizmów koordynacyjnych w zakresie polityk gospodarczych i społecznych, zwłaszcza na przechodzenie od „miękkich” do „twardych” metod zarządzania, związanych z wprowadzaniem harmonizujących regulacji europejskich oraz wzmacnianie działań politycznych poprzez instrumenty redystrybucyjne³⁶. Nie są także skłonni do nadmiernych transferów finansowych do budżetu wspólnotowego³⁷, a zwłaszcza sprzeciwiają się oparciu wpływów budżetowych na unijnych podatkach, a nie na składkach państw członkowskich. W ten sposób utrudniają możliwości skutecznego realizowania polityk gospodarczych. Coraz silniejsza jest rywalizacja między krajami członkowskimi i próba maksymalnego wykorzystania wspólnego rynku dla rozwoju krajowej gospodarki. Silne zróżnicowanie instytucjonalne i rozbieżność interesów gospodarczych między krajami członkowskimi są uznawane

³³ B. Eberlein, E. Grande, *Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State*, „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, nr 1, s. 89–112.

³⁴ L. Tsoukalis, *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, op. cit.

³⁵ F.W. Scharpf, *The European Social Model: Doping with the Challenge of Diversity*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 4, s. 645–670; O. Holman, *Asymmetrical Regulation and Multidimensional Governance in the European Union*, „Review of International Political Economy”, Vol. 11, nr 4, s. 714–735.

³⁶ S. Collignon, *Is Europe going far enough? Reflections on the EU's economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 5, s. 909–925. Więcej na temat „miękkich” i „twardych” metod zarządzania: D.M. Trubek, P. Cottrell, M. Nance, *“Soft Law,” “Hard Law,” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, Jean Monnet Working Paper 02/05, NYU School of Law, New York 2005.

³⁷ M.A. Pollack, *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, nr. 3, s. 519–538.

za najważniejsze przyczyny niskiej skuteczności funkcjonowania instytucji europejskich³⁸. Opisywane zjawiska dodatkowo pogłębił kryzys gospodarczy ostatnich lat (2008–2010).

DWA NURTY POLITYK GOSPODARCZYCH W EUROPIE

W Unii Europejskiej obecne są dwa odmienne nurty polityki gospodarczej. Pierwszy nawiązuje do doktryny klasycznej w ekonomii³⁹. Opiera się na rozwoju wspólnego rynku, liberalizacji usług finansowych i wspólnej walucie⁴⁰. Jednocześnie wprowadza ograniczenia pomocy publicznej w państwach członkowskich⁴¹. Omawiany nurt polityki gospodarczej z niechęcią odnosi się do wspierania największych narodowych przedsiębiorstw, gdyż traktuje to jako zbyt silną ingerencję państwa w gospodarkę, możliwość zakłócania konkurencji na wspólnym rynku i niepotrzebnego wzmocnienia rywalizacji między krajami członkowskimi, co jest szkodliwe dla postępów integracji europejskiej.

Zupełnie odmiennym podejściem jest polityka przemysłowa (lub sektorowa). Nawiązuje ona do idei Keynesistowskich w ekonomii. Jest związana z silnym wsparciem władz publicznych dla rozwoju przedsiębiorczości w sektorach uznawanych za strategiczne dla gospodarki. Ważnym instrumentem działania jest tutaj budowanie siły konkurencyjnej największych firm. Stają się one podstawą zarówno dla procesów rozwojowych w kraju (m.in. poprzez stymulowanie sieci kooperacyjnej i rozwoju nowoczesnych technologii), jak również ekspansji działalności gospodarczej na rynkach zewnętrznych.

Omawiane nurty polityki gospodarczej są związane z odmiennymi tradycjami polityki gospodarczej w Europie. Jak wcześniej wspomniałem, podejście liberalne realizowane w Europie opiera się na rozwoju wspólnego rynku. Jest silnie wspierane przez najsilniejsze interesy gospodarcze, a także interesy unijnej technokracji. Zmniejszanie roli państw członkowskich w gospodarce propagowane przez administrację unijną wiąże się nie tylko z chęcią podwyż-

³⁸ F.W. Scharpf, *The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration” 1988, Vol. 66, nr 3, s. 239–278.

³⁹ J.-M. Trouille, *Re-Inventing Industrial Policy in the EU: A Franco-German Approach*; S. McGuire, *No more euro-champions ? The interaction of EU industrial and trade policies*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 6, s. 887–905.

⁴⁰ B. Rosamond, *Imagining the European Economy: „Competitiveness” and the Social Construction of „Europe” as an Economic Space*, „New Political Economy” 2002, Vol. 17, nr 2, s. 157–177.

⁴¹ M.P. Smith, *Germany’s Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, op. cit.

szenia konkurencji na wspólnym rynku, ale również ograniczeniem wpływu rządów krajowych na procesy integracji europejskiej. Osłabianie sterowności rządowej nad własnymi gospodarkami jest także związane ze zmniejszeniem geoeconomicznej rywalizacji w Europie. Ponieważ jednym z celów integracji według modelu technokratycznego jest zmniejszenie wpływu polityki wyborczej i polityków narodowych na procesy gospodarcze, mniejszą wagę mają również kwestie związane z geopolityką. Polityki liberalne nie przykładają większej wagi do rozróżnienia między przedsiębiorstwami europejskimi i ich konkurentami geoeconomicznymi, tj. korporacjami pozaeuropejskimi. Inną konsekwencją jest szeroko otwarty dostęp do unijnego rynku dla zewnętrznych inwestorów i stosunkowo niewielki poziom ochrony firm europejskich, na przykład w strategicznych sektorach.

Odmienne podejście wykazuje tradycja polityk przemysłowych i sektorowych. Jest ona związana ze wsparciem strategicznych dziedzin gospodarki i promowaniem narodowych championów. Rozwinięcie takiego podejścia do działalności gospodarczej na gruncie europejskim zmierza w kilku kierunkach. Po pierwsze, stanowi odpowiedź na ekspansję liberalnej logiki integracyjnej związanej z rozwojem wspólnego rynku. Państwa kapitalizmu koordynacyjnego nawiązują w ten sposób do własnych tradycji polityk publicznych. Starają się również odzyskać sterowność nad krajowymi procesami gospodarczymi, które zostały osłabione w wyniku postępów integracji europejskiej. Większa ingerencja w procesy gospodarcze wiąże się bowiem ze wzrostem politycznej kontroli nad strategicznymi dziedzinami gospodarki. Ilustracją tej tendencji są propozycje ograniczenia restrykcji polityki konkurencji wobec pomocy publicznej dla działalności badawczo-rozwojowej i rozwoju innowacyjnej gospodarki. Innym przykładem są propozycje komisarza Güntera Verheugena⁴² obejmujące m.in. systematyczną analizę potencjału sektorów przemysłowych w Europie, z punktu widzenia ich międzynarodowej konkurencji i potrzeby wsparcia ze strony polityki unijnej. Rozwinięciem tych propozycji jest koncepcja zbudowania w Europie polityki przemysłowej wzorowanej na rozwiązaniach funkcjonujących w Niemczech, intensywnie wspierana przez polityków tego kraju⁴³. Zmaterializowała się ona w postaci „zielonej” polityki przemysłowej będącej jednym z głównych instrumentów wdrażania strategii „Europa 2020”⁴⁴.

⁴² Por. G. Verheugen, *A New Industrial Policy*, Speech/05/710, Bologna, 18 November 2005.

⁴³ M.P. Smith, *Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, op. cit.

⁴⁴ *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, COM(2010) 2020 final version, Brussels 3.3.2010, s. 12–16.

Po drugie, propozycje zmierzające w kierunku polityki przemysłowej są odpowiedzią na rozwój technokratycznych metod zarządzania w *systemie europejskim*. Chodzi o osłabienie znaczenia instytucji delegacyjnych w Unii i krajach członkowskich oraz o zwiększenie roli rządów w procesach gospodarczych. Jest to również związane z rozwojem mechanizmów współpracy międzyrządowej w Europie, zwłaszcza między największymi krajami kontynentalnymi, a także silniejszą kontrolą nad unijnymi instytucjami technokratycznymi ze strony państw członkowskich.

Po trzecie, renesans koncepcji polityk przemysłowych jest związany z coraz silniejszym postrzeganiem związku między rozwojem gospodarczym a skuteczną odpowiedzią na wyzwania geopolityczne. Stymulowanie rozwoju w sektorach strategicznych ma przynajmniej kilka odniesień geoeconomicznych. Największe kraje członkowskie próbują odblokować niektóre instrumenty polityk krajowych, aby zwiększyć siłę własnych przedsiębiorstw na arenie europejskiej i światowej, a tym samym podnieść pozycję polityczną w stosunkach międzynarodowych (w tym w strukturach władzy w Europie). Takie działania wiążą się ze wzmocnieniem rywalizacji wewnętrznej, co określam jako *geopolitykę wewnętrzną* w zjednoczonej Europie. Jednocześnie największe państwa członkowskie próbują wykorzystać instrumenty polityki przemysłowej (zarówno krajowe, jak również europejskie) dla zwiększania siły geoeconomicznej na arenie globalnej. Są to działania podejmowane w perspektywie *geopolityki zewnętrznej*. Temu celowi służy rosnąca liczba projektów o znaczeniu geoeconomicznym w Europie (takich jak Galileo, samolotu transportowego A400M itp.), jak również próby wykorzystywania współpracy gospodarczej do wzmocnienia przywództwa francusko-niemieckiego w Europie.

MIEDZY ZARZĄDZANIEM MIĘDZYRZĄDOWYM A TECHNOKRATYCZNYM

Jednym z głównych problemów związanych z zarządzaniem politykami gospodarczymi w *systemie europejskim* jest kwestia wyboru docelowego ustroju politycznego w Europie. Obejmuje to zwłaszcza wykreowanie jednolitego ośrodka skupiającego funkcje planowania strategicznego i dysponującego odpowiednimi instrumentami prawnymi i finansowymi pozwalającymi na skuteczne egzekwowanie polityk unijnych. Silne polityki wymagają mocnej władzy politycznej, a to wiąże się z decyzjami o charakterze konstytucyjnym i odpowiednią legitymacją społeczną dla takiej władzy. W Europie podejmowane są działania częściowego rozwiązania tych problemów, bez konieczności definitywnego przesądzenia kwestii ustrojowych. Widoczne są

próby poprawienia zarządzania politykami gospodarczymi w dwóch odmiennych kierunkach. Z jednej strony wzmacniane są instrumenty zarządzania technokratycznego politykami europejskimi, zwłaszcza za pośrednictwem wyspecjalizowanych agencji regulacyjnych i egzekucyjnych, działających zarówno na szczeblu unijnym, jak również narodowym. Z drugiej – wzmagają się presja związana z częściową renacjonalizacją niektórych polityk unijnych i poluzowaniem ograniczeń europejskich nakładanych na polityki krajowe⁴⁵. Przykładem takich działań było dążenie do poluzowania Paktu Stabilności i Wzrostu (PSiW) oraz europejskich regulacji dotyczących udzielania pomocy publicznej⁴⁶, a także zmniejszenia zakresu unijnego prawa gospodarczego⁴⁷. Wprawdzie w trakcie kryzysu wspólnej waluty (2010) wzrosła tendencja do zaostrzenia kryteriów PSiW, ale jednocześnie wzrosło znaczenie największych państw unii walutowej w wypracowaniu rozwiązań antykryzysowych.

Trudno się dziwić, że działania komisarza Güntera Verheugena, zmierzające do ograniczenia regulacji unijnych, napotkały na opór ze strony urzędników Komisji Europejskiej⁴⁸. Wynika to nie tylko z trudności sprawnego działania maszyny biurokratycznej, ale również zupełnie odmiennej koncepcji zarządzania gospodarką europejską, jaką mogą mieć niektórzy technokraci brukselscy. Innym przykładem jest krytyka polityki niemieckiej przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose M. Barroso⁴⁹. Zarzucił on władzom tego kraju dążenie do osłabienia instytucji wspólnotowych m.in. poprzez zbyt silne wzmocnienie zasady subsydiarności w nowym traktacie europejskim. W istocie chodzi o odmienne wizje reform instytucjonalnych i docelowy kierunek integracji europejskiej. Napięcie między metodami technokratycznymi i międzyrządowymi wiąże się z odmiennymi interesami politycznymi i społecznymi wspierającymi oba typy zarządzania. Rywalizacja instytucjonalna między tymi interesami przyczynia się do stopniowej zmiany zarządzania politykami gospodarczymi w Europie. Jednocześnie konsekwencje tych zmian wykraczają poza ramy ekonomiczne i mają poważne znaczenie dla kształtowania modelu integracji europejskiej.

⁴⁵ Por. P. Subacchi, *Reforming Economic Governance in Europe: exploring the Road to effective coordination*, „International Affairs” 2005, Vol. 81, nr 4, s. 741–755.

⁴⁶ Por. *Communication from the Commission, Consultation document on state aid for innovation*, COM(2005) 436final, European Commission, Brussels, 21.9.2005.

⁴⁷ K. Niklewicz, *Unijne przepisy będą prostsze o 25 proc.*, „Gazeta Wyborcza”, 16.11.2006.

⁴⁸ A. Słojewska, *Ciężka walka z unijną biurokracją z podejrzeniem o sabotaż w tle*, „Rzeczpospolita”, 11.10.2006.

⁴⁹ Por. P. Jendroszczyk, *Barroso zaatakował Niemcy*, „Rzeczpospolita”, 08.10.2007.

Interesującym przykładem tych zjawisk jest ewolucja regulacji rynku finansowego w Unii⁵⁰. Warto przypomnieć, że w wielu krajach kontynentalnych rynek finansowy jest uznawany za strategiczny dla rozwoju narodowej gospodarki. Dlatego utrzymanie kontroli nad rozwojem tego sektora przez władze narodowe ma duże znaczenie dla odpowiedniej koordynacji procesów rozwojowych. W początkowym okresie integracji europejskiej widoczny był silny podział na rynki narodowe, a dominujące dla ich funkcjonowania były regulacje krajowe. Rozwój liberalizacji usług finansowych na wspólnym rynku przed rokiem 1999 opierał się na zasadzie wzajemnego rozpoznawania norm krajowych (*mutual recognition*) i minimalnej harmonizacji przepisów w ramach prawa europejskiego. Inne standardy prawa międzynarodowego (np. bazylejskie, dotyczące systemu bankowego) miały jedynie dobrowolny charakter⁵¹. Zapewniało to władzom krajowym odpowiednią kontrolę nad omawianym rynkiem, a jednocześnie umożliwiało wprowadzanie regulacji korzystnych dla krajowych instytucji finansowych, m.in. umożliwiających ich ochronę przed nadmierną ekspansją silniejszych podmiotów zagranicznych⁵². Ponadto władze największych państw europejskich wprowadzały w latach dziewięćdziesiątych instytucje agencyjne wyspecjalizowane w nadzorze nad systemami finansowymi. W założeniach miało to wzmocnić narodowe mechanizmy kontroli nad tym segmentem gospodarki w obliczu coraz silniejszej integracji na wspólnym rynku. W początkowym okresie rozwoju wspólnego rynku usług finansowych dominujące znaczenie miały więc władze narodowe, które wprowadzając stopniową liberalizację systemu finansowego starały się jednocześnie zachować nad nim kontrolę. Liberalizację wspierały zwłaszcza największe kraje europejskie (Francja, Wielka Brytania, Niemcy), w których sektor finansowy był najsilniejszy i najbardziej konkurencyjny, a więc mógł w największym stopniu skorzystać na wprowadzanych zmianach. Miało to wyraźny aspekt geoekonomiczny, w którym interesy polityczne najsilniejszych krajów zbiegały się z dążeniami największych podmiotów gospodarczych.

Liberalizację wspólnego rynku usług finansowych popierała również Komisja Europejska. Od samego początku zabiegała ona o zwiększenie roli

⁵⁰ Szerzej: J. Story, I. Walter, *The Political Economy of Financial Integration in Europe. The Battle of the Systems*, MIT Press, Cambridge 1997.

⁵¹ W 1988 r. Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego uchwalił tzw. Bazylejską Umowę Kapitałową (Basel I). Umowa ta stanowiła pierwszą międzynarodową umowę dotyczącą wymogów kapitałowych o kompleksowym charakterze, która ustanawiała równe warunki działalności dla banków aktywnych na rynku międzynarodowym.

⁵² D. Mügge, *Reordering the Marketplace: Competition Politics in European Finance*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 5, s. 991–1022.

instytucji delegacyjnych w zarządzaniu tym sektorem oraz wprowadzenie harmonizujących przepisów europejskich⁵³. Chodziło więc nie tylko o zmniejszenie krajowej odrębności poszczególnych rynków finansowych, ale również o ograniczenie wpływów rządów narodowych i delegowanie większych uprawnień kontrolnych do technokratycznych instytucji europejskich. W rezultacie na kolejnym etapie rozwoju liberalizacji zwiększono liczbę harmonizujących przepisów prawa europejskiego i ograniczono stosowanie zasady wzajemnego rozpoznanie. Komisja wspierała także autonomię krajowych instytucji regulacyjnych od rządów narodowych, jak również ich większą wzajemną współpracę w ramach europejskiej sieci agencji regulacyjnych. Przykładem sieci narodowych agencji regulacyjnych jest Komitet Europejskich Regulatorów Rynku Kapitałowego⁵⁴. Począwszy od raportu barona Lamfalussy'ego (2000) Komisja Europejska intensywnie wspierała ideę ustanowienia unijnej instytucji regulacyjnej nadzorującej sektor bankowości i ubezpieczeń⁵⁵.

Dla rozwoju liberalizacji rynku usług finansowych w Europie decydujące znaczenie miała fuzja dwóch nurtów ideowych: liberalnej doktryny ekonomicznej i koncepcji delegacyjnego zarządzania na tym rynku przez wyspecjalizowane i apolityczne instytucje agencyjne. Jednocześnie ogromnie istotne było zbliżenie dwóch rodzajów interesów: transeuropejskich (i pozaeuropejskich⁵⁶) podmiotów gospodarczych⁵⁷ oraz unijnej technokracji⁵⁸. Integracja europejska doprowadziła do wzmocnienia obu tych interesów społecznych. Z jednej strony rozwój wspólnego rynku umocnił znaczenie najsilniejszych grup kapitałowych, które były zainteresowane dalszą liberalizacją europejskiego rynku. Z drugiej strony integracja wzmocniła wpływy unijnej administracji. Jest to przykład ciągłości instytucjonalnej na szczeblu europejskim (*path dependency*) i kumulowania interesów społecznych (zarówno urzędników, jak i podmiotów gospodarczych) wokół instytucji technokratycznych. Kierunki strategiczne

⁵³ Ibidem, s. 1014–1016.

⁵⁴ Por. D. Coen, M. Thatcher, *Governance after Delegation: The Rise of Networks of Regulatory Agencies*, artykuł prezentowany na konferencji konsorcjum NewGov: Montecatini Therma, 22–23 czerwca 2006.

⁵⁵ Szerzej: L. Quaglia, *The Politics of Financial Services Regulation and Supervision Reform in the European Union*, „European Journal of Political Research” 2007, Vol. 46, nr 2, s. 269–290.

⁵⁶ H.J. Bieling, *EMU, financial integration and global economic governance*, „Review of International Political Economy” 2006, Vol. 13, nr 3, s. 420–448.

⁵⁷ Np. C. Woll, *Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists*, „Journal of Public Policy” 2007, Vol. 27, nr 1, s. 57–78.

⁵⁸ M. Höpner, A. Schäfer, *A New Phase of European Integration, Organized Capitalism in Post-Ricardian Europe*, MPIfG Discussion Paper, 2007/4.

działań Komisji wspierał także Europejski Bank Centralny, choć w sprawach szczegółowych rozwiązań występowały różnice między koncepcjami Banku i Komisji⁵⁹.

Jak wcześniej wspomniałem, postępy liberalizacji rynku usług finansowych były również wspierane przez największe kraje. Decydujące znaczenie miał tutaj dwutorowy lobbing najsilniejszych grup finansowych: w instytucjach wspólnotowych i wobec rządów narodowych⁶⁰. Rywalizacja polityczna między krajami członkowskimi ułatwiała postępy liberalizacji, a administracja unijna umiejętnie rozgrywała różnice preferencji rządów narodowych. Innym czynnikiem był podział interesów gospodarczych wewnątrz niektórych krajów. Rozwój integracji europejskiej doprowadził bowiem do sytuacji, w której dążenia najsilniejszych grup kapitałowych zainteresowanych ekspansją europejską (i globalną) mogły być zupełnie odmienne od interesów słabszych podmiotów gospodarczych pochodzących z tego samego kraju. Przykładem takiej sytuacji jest spór dotyczący pomocy publicznej dla banków regionalnych i spółdzielczych w Niemczech⁶¹. W roku 2000 na wniosek Europejskiej Federacji Bankowej Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie udzielania gwarancji przez landy niemieckie dla publicznych banków regionalnych w tym kraju jako niedozwolonej pomocy publicznej. Działania Komisji były również wspierane (choć nieformalnie) przez najsilniejsze banki prywatne z Niemiec. W pośredni sposób wykorzystywały one instrumenty presji europejskiej przeciwko polityce własnego państwa, także dla wzmocnienia pozycji konkurencyjnej w segmencie bankowości regionalnej. Osiągnięte porozumienie z władzami niemieckimi zakłada stopniowe wycofywanie gwarancji publicznych do końca 2015 r.

Opisywany przykład wskazuje na kilka istotnych procesów zachodzących na wspólnym rynku. Po pierwsze, najsilniejsze interesy gospodarcze, które wykorzystywały wsparcie własnych rządów do liberalizacji wspólnego rynku, jednocześnie potrafią wykorzystać instrumenty europejskie do zmniejszenia kontroli państwa nad gospodarką. Osłabiają w ten sposób narodowe instytucje kapitalistyczne (niezgodne z logiką wspólnego rynku) i wymuszają na drodze sporu prawnego dalszą liberalizację unijnego rynku, także wbrew

⁵⁹ L. Quaglia, *The Politics of Financial Services Regulation and Supervision Reform in the European Union*, op. cit., s. 281.

⁶⁰ Por. D. Coen, *The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States*, „Journal of Public Policy” 1998, Vol. 18, nr 1, s. 75–100.

⁶¹ E. Grossman, *Europeanization as an Interactive Process: German Public Banks Meet EU State Aid Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2, s. 325–348.

stanowisku władz krajowych. Jest to przykład stopniowej emancypacji największych podmiotów gospodarczych poza ramy państwa narodowego i utraty lojalności wobec tego państwa oraz związanych nim interesów gospodarczych i społecznych. Co ciekawe, wspomniane procesy uruchomiły same rządy narodowe, które dążyły do wzmocnienia pozycji geoeconomicznej w Europie. Jednak liberalizacja wspólnego rynku uruchomiła procesy niezależne od celów zakładanych przez państwa członkowskie. W rezultacie doprowadziło to do częściowej utraty sterowności nad gospodarką przez rządy narodowe, a więc osłabienia ich potencjału geopolitycznego. Po drugie, rozwój liberalizacji wspólnego rynku doprowadził do stopniowej rekonfiguracji interesów społecznych i gospodarczych w Europie. Wokół technokracji europejskiej integrują się interesy zainteresowane rozwojem liberalnego wspólnego rynku, które jednocześnie wzmacniają kierunek integracji europejskiej według modelu technokratycznego. Natomiast wokół państw członkowskich skupiają się słabsze interesy gospodarcze i społeczne, które dążą do zachowania odrębności instytucji narodowego systemu kapitalistycznego, stanowiących ochronę dla tych interesów na wspólnym rynku. Wzmacniają one również międzyrządową logikę integracji europejskiej. Po trzecie, efektywność kolejnych etapów liberalizacji wspólnego rynku wynika z uruchomienia mechanizmów tzw. *negatywnej integracji*, opierającej się w dużym stopniu na sądowej interpretacji prawa unijnego. Jest ona również związana z rywalizacją geoeconomiczną między największymi państwami. Postępowanie Komisji Europejskiej przeciwko władzom niemieckim zostało nieformalnie wsparte politycznie przez niektóre kraje członkowskie, co w rezultacie przyczyniło się do sukcesu stanowiska liberalnego⁶².

Dodatковым czynnikiem zmian była sytuacja kryzysowa w gospodarce europejskiej (2008–2010). Dyskusja nad *Europejskim Planem Odbudowy Gospodarczej*⁶³ wskazuje na istotne zjawiska polityczne dotyczące zarządzania politykami gospodarczymi w *systemie europejskim*. Pierwszym jest stanowisko Komisji, która zaproponowała unijny program antykryzysowy i modyfikacje w zakresie polityki spójności w celu wzmocnienia instrumentów europejskich. Nie były to zmiany rewolucyjne (na przykład na miarę programów J. Delorsa), ale stanowiły próbę wykorzystania kryzysu do wzmocnienia instrumentów wspólnotowych i zahamowania coraz silniejszych tendencji odśrodkowych w Unii, związanych głównie z narastaniem egoizmów narodowych. Przykła-

⁶² Ibidem, s. 338.

⁶³ Por. Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, COM(2008) 800, Brussels, 26.11.2008.

dem drugiej tendencji były działania krajów w największym stopniu płacących do budżetu unijnego. Warto przypomnieć, że podstawowym celem tych krajów w okresie kryzysu było ograniczenie transferów europejskich i wykorzystanie zaoszczędzonych w ten sposób funduszy do realizacji krajowych programów antykryzysowych. Dążyły one również do zmniejszania znaczenia europejskiej polityki spójności. Chodziło zwłaszcza o ograniczanie pomocy dla przedsiębiorstw oraz wspierania działań innowacyjnych w tej polityce. Widoczny był również proces osłabiania politycznego znaczenia Komisji Europejskiej i jej postulatów, a także coraz większe znaczenie stanowiska dominujących krajów.

W rezultacie działania antykryzysowe podejmowane przez Unię Europejską były dość ograniczone⁶⁴. Oprócz nielicznych głosów⁶⁵, nie rozważano możliwości zwiększenia budżetu Unii Europejskiej, co w oczywisty sposób ograniczało skuteczność odpowiedzi Wspólnoty na kryzys. Unia nie przedstawiła nowego programu inwestycyjnego, pomimo silnej presji ze strony Stanów Zjednoczonych Ameryki⁶⁶. Przyjęte propozycje zmierzały jedynie do przesunięcia środków w ramach istniejących transz finansowych, zwłaszcza w polityce spójności lub przeznaczenia niewykorzystanych środków na nowe inwestycje. Jednak nawet tak skromne działania napotykały na trudności ze strony niektórych państw członkowskich. Zabrakło wspólnego dla całej Europy programu ratowania systemu finansowego. Nie zgodzono się na propozycję francuską powołania europejskiego funduszu majątkowego (*European Sovereign Wealth Fund*), który inwestowałby w strategiczne przemysły oraz stabilizował giełdy i rynki finansowe⁶⁷. Na nieformalnym szczycie europejskim w marcu 2009 r. nie zgodzono się na emisję euroobligacji (wspólnych dla całego obszaru euro), które potencjalnie mogły być wykorzystane dla stabilizacji finansowej zarówno w strefie euro, jak również w krajach członkowskich niemających wspólnej waluty⁶⁸. Nie zgodzono się na węgierską propozycję

⁶⁴ Szerzej: T.G. Grosse, *Przykłady działań antykryzysowych władz publicznych. Wnioski dla prac nad polską Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

⁶⁵ Romano Prodi zaproponował zwiększenie budżetu UE do wysokości 1.25 PKB w UE. Por. R. Prodi, *Walka z kryzysem przy wykorzystaniu euroobligacji*, „Financial Times”, 26.02.2009.

⁶⁶ Por. A. Beattie, *Geithner looks for a trade-off over IMF*, „Financial Times”, 12.03.2009; *Zoellick adds to calls for more stimulus*, „Financial Times”, 13.03.2009.

⁶⁷ Szerzej: *Nicolas Sarkozy calls for European Sovereign Wealth Funds to tackle the economic and industrial crisis*, <http://www.premier-ministre.gouv.fr/>, 10.03.2009.

⁶⁸ Taką możliwość przewidywał m.in. Jacques Delpla, jeden z pomysłodawców wprowadzenia euroobligacji i doradca ds. ekonomicznych prezydenta Francji, por. A. Słowjewska, *Kryzys dzieli Unię*, „Rzeczpospolita”, 21.02.2009.

specjalnego programu służącego ratowaniu systemów bankowych i stabilizacji finansów publicznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (wstępnie opiewała ona na około 180 mld euro). Przejawem rosnącego znaczenia zarządzania międzyrządowego w Unii było powierzenie zadania wypracowania pakietu działań anty kryzysowi zespołowi funkcjonującemu pod auspicjami Rady i pod kierownictwem jej prezydenta Hermana van Rompuy'a (2010).

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że rozwój wspólnego rynku ułatwił ekspansję technokratycznych mechanizmów integracyjnych. Jednocześnie zmniejszył sterowność rządów nad gospodarką i zwiększył rywalizację geoeconomiczną między państwami członkowskimi. Pod wpływem opisywanych procesów rządy najsilniejszych krajów członkowskich nasiliły jednak działania odbudowujące mechanizmy międzyrządowe w Unii, w tym wzmacniające kontrolę nad administracją europejską. Dążą również do odzyskania sterowności nad krajowymi gospodarkami, co ma szczególne znaczenie w okresie kryzysu gospodarczego. Pociąga on za sobą chęć ograniczenia oddziaływania niektórych regulacji europejskich oraz zwiększenia krajowych instrumentów polityk gospodarczych. Komisja Europejska wydaje się coraz bardziej ustępować bogatym państwom członkowskim, choć werbalnie sprzeciwia się tendencjom protekcyjnym. Jednocześnie zauważalne jest odmienne podejście do oczekiwań słabszych i najsilniejszych państw członkowskich. Jest to widoczne kiedy porównamy reakcję Komisji wobec zachodnioeuropejskich programów pomocowych i surowej reakcji wobec polskiego przemysłu stocznioowego⁶⁹.

WSPÓLNA WALUTA W SYSTEMIE EUROPEJSKIM

Wprowadzenie wspólnej waluty było przede wszystkim projektem politycznym, uzasadnianym chęcią pogłębienia integracji europejskiej i silniejszego związania zjednoczonych Niemiec z Unią Europejską⁷⁰. Na płaszczyźnie ekonomicznej miało zintensyfikować wymianę handlową oraz integrację rynków finansowych w Europie⁷¹. Miało również być instrumentem wymuszającym większą koordynację polityk gospodarczych w państwach członkowskich.

⁶⁹ Por. B. Chomątowska, *Stoczniovcy piszą do Brukseli*, „Rzeczpospolita”, 10.03.2009.

⁷⁰ Por. K. Kaltenthaler, *German Interests in European Monetary Integration*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 1, s. 69–87.

⁷¹ Por. A.K. Rose, *Money, One Market: The effect of common currencies on trade*, „Economic Policy” 2000, Vol. 17, nr 30, s. 8–45; Ch. Wyplosz, *European Monetary Union: the dark sides of a major success*, „Economic Policy” 2006, Vol. 21, nr 46, s. 207–261.

Łączyło w sobie dążenie do liberalizacji polityk gospodarczych w Europie z chęcią ograniczenia wpływu polityków na gospodarkę. Wiązało się to z wprowadzeniem metody delegacyjnej do zarządzania polityką makroekonomiczną i przekazaniem kompetencji w tym zakresie do instytucji typu agencyjnego, ograniczających wpływy państw członkowskich i polityków narodowych.

Zasadniczym źródłem problemów w systemie euro jest to, że gospodarka europejska nie spełnia warunków do wprowadzenia wspólnej waluty, zgodnie z założeniami teorii optymalnego obszaru walutowego (*optimum currency area*)⁷². Jest to związane z nadmiernymi różnicowaniami strukturalnymi między poszczególnymi krajami strefy euro. Niektórzy eksperci⁷³ wskazują na stopniowe wyrównywanie tych różnic, m.in. pod wpływem funkcjonowania wspólnego rynku. Inni⁷⁴ podkreślają jednak, że jest to proces bardzo powolny i kosztowny społecznie. Nie może więc bazować wyłącznie na mechanizmach rynkowych, ale wymaga znacznego zaangażowania polityk redystrybucyjnych, które będą zmierzały do wprowadzania zmian strukturalnych i niwelowały skutki cyklicznej dekonjunkcji gospodarczej.

Zróżnicowania strukturalne powodują trudności prowadzenia odpowiedniej polityki makroekonomicznej przez władze Europejskiego Banku Centralnego (EBC), która byłaby korzystna zarówno dla dynamiki procesów rozwojowych w poszczególnych krajach, a jednocześnie ograniczałaby presję inflacyjną. W opinii wielu ekonomistów⁷⁵ działanie tego banku w latach poprzedzających kryzys finansowy (2008–2010) w nadmiernym stopniu ukierunkowane były na przeciwdziałanie inflacji (dodatkowo przy zawyżonym

⁷² Ch. Wyplosz, c; J. Pisani-Ferry, *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4, s. 823–844.

⁷³ J. Frankel, A. Rose, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, „Economic Journal” 1998, Vol. 108, nr 449, s. 1009–1025.

⁷⁴ P. De Grauwe, *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, op. cit.

⁷⁵ M.N. Baily, J.F. Kierkegaard, *Transforming the European Economy*, op. cit., s. 18–19, 271–280; P. De Grauwe, *Challenges for Monetary Policy in Euroland*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 4, s. 693–718; Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1, s. 1–29; S.G. Cecchetti, R. O’Sullivan, *The European Central Bank and the Federal Reserve*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1, s. 30–43; A. Martin, *The EMU macroeconomic policy regime and the European social model*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross, Cambridge University Press, Cambridge 2005; A.M. Sbragia, *Shaping a Polity in an Economic and Monetary Union: the EU in comparative perspective*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross, op. cit.; Ch. Wyplosz, *European Monetary Union: the dark sides of a major success*, op. cit.

celu inflacyjnym). Zbyt słabo uwzględniały potrzeby rozwoju gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia. Dostępne dane statystyczne wskazują⁷⁶, że od chwili wprowadzenia wspólnej waluty kraje unijne nieuczestniczące w tym systemie mają wyższy poziom zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w porównaniu do członków obszaru walutowego.

Różnice strukturalne między poszczególnymi gospodarkami przynoszą zróżnicowane skutki prowadzenia polityki monetarnej wobec poszczególnych państw, co określane jest mianem wstrząsów asymetrycznych. Wśród nich warto wymienić dwa rodzaje. Kraje centralne unii walutowej (zwłaszcza Niemcy), o generalnie lepszej sytuacji makroekonomicznej mają w wyniku polityki EBC zawyżone stopy procentowe (w stosunku do uwarunkowań własnej gospodarki). Są także narażone na ryzyko importu impulsów inflacyjnych z krajów o słabszych parametrach makroekonomicznych. Rygorystyczna polityka stóp procentowych w tych krajach ogranicza możliwości rozwoju gospodarczego, co w opinii ekonomistów było jedną z głównych przyczyn recesji po roku 2001⁷⁷.

Drugim typem wstrząsów asymetrycznych jest możliwość boleśniejszego oddziaływania polityki antyinflacyjnej prowadzonej w strefie euro w regionach peryferyjnych, które borykają się z poważnymi problemami gospodarczymi (np. wysokim bezrobociem strukturalnym). Wśród ekonomistów panuje jednak opinia⁷⁸, że kraje, w których znajduje się najwięcej słabo rozwijających się regionów, raczej korzystały z polityki prowadzonej przez EBC, gdyż stopy procentowe były relatywnie niższe w stosunku do parametrów makroekonomicznych występujących w tych państwach. Wyzwaniem dla rozwoju tych gospodarek było natomiast większe prawdopodobieństwo inflacji. Inne badania⁷⁹ wskazują na pogorszenie konkurencyjności cenowej produkcji w tych krajach, co wynika z mechanizmu zróżnicowania realnego efektywnego kursu walutowego (*real effective exchange rate*) między państwami w strefie euro. Oznacza to, że kraje słabiej rozwijające się⁸⁰ mają

⁷⁶ Por. A. Verdun, *Economic Developments in the Euro Area*, op. cit.

⁷⁷ D. Mayes, M. Virén, *Pressures on the Stability and Growth Pact from asymmetry in policy*, "Journal of European Public Policy" 2004, Vol. 11, nr 5, s. 781–797; Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.; Ch. Wyplosz, *The Assessment: EMU, Four Years On*.

⁷⁸ Ch. Wyplosz, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.

⁷⁹ P. De Grauwe, *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, op. cit.; A. Alesina, F. Giavazzi, *The Future of Europe: Reform or Decline*, op. cit., s. 148.

⁸⁰ Dotyczy to m.in. Portugalii, Grecji, Hiszpanii oraz Włoch.

wprawdzie dzięki euro relatywnie niższe realne stopy procentowe, ale droższą produkcję i mniej konkurencyjne możliwości eksportu. Utrudnia to warunki działalności gospodarczej i zwiększa deficyt na rachunku obrotów bieżących. Problem polega na tym, że w warunkach unii walutowej władze państwowe nie mogą poprawiać konkurencyjności eksportu np. poprzez dewaluację kursu walutowego.

Mechanizmy rynkowe mają ograniczone możliwości odpowiedzi na wstrząsy asymetryczne. Jest to związane ze słabą elastycznością cen i płac oraz niską mobilnością zasobów pracy w strefie euro. Niewielkie jest również pole oddziaływania tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury, tj. wydatków socjalnych i progresywnych systemów podatkowych w krajach członkowskich. Nie są one w stanie zaabsorbować skutków dekonunktury ekonomicznej w systemie euro⁸¹. W takiej sytuacji należałoby oczekiwać specjalnych działań interwencyjnych ze strony władz publicznych, narodowych lub europejskich. Na szczeblu unijnym oddziaływanie polityk redystrybucyjnych jest niewystarczające⁸². Także działania polityczne wprowadzone w strategii lizbońskiej nie były efektywne. Dotyczy to nie tylko słabości koordynowania polityk gospodarczych w *systemie europejskim* (a więc między państwami członkowskimi a działaniami europejskimi). Strategia lizbońska była niedostatecznym instrumentem pobudzania reform strukturalnych na obszarze wspólnej waluty⁸³. Niektóre propozycje tej strategii, m.in. związane z ograniczeniem polityk społecznych, świadczeń socjalnych i zmniejszeniem podatków – wpływały na malejące oddziaływanie automatycznych stabilizatorów koniunktury w państwach członkowskich.

Warunki unii walutowej, zwłaszcza reguły Paktu Stabilności i Wzrostu, ograniczają więc możliwości efektywnego reagowania przez państwa członkowskie na wstrząsy asymetryczne lub cykliczne pogorszenie sytuacji gospodarczej. Instrumenty polityki pieniężnej (tj. zmiana stopy procentowej i kursu walutowego) w celu stymulowania wzrostu gospodarczego nie są już dostępne dla krajów uczestniczących w systemie euro. Jest to jedna z przyczyn, dla których rządy w większym stopniu starają się wykorzystywać ekspansywną

⁸¹ Por. Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.; P. Subacchi, *Reforming Economic Governance in Europe: exploring the Road to effective coordination*, op. cit.

⁸² N. Vrousalis, *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, „European Integration” 2006, Vol. 28, nr 2, s. 181–192.

⁸³ D. Mabbett, W. Schelkle, *Bringing Macroeconomics Back into the Political Economy of Reform: the Lisbon Agenda and the ‘Fiscal Philosophy’ of EMU*, „Journal of Common Market Studies” 2007, Vol. 45, nr 1, s. 81–103.

politykę fiskalną dla krótkookresowego pobudzenia koniunktury⁸⁴. Ale i na tym polu reguły wyżej wspomnianego Paktu nakładają na państwa poważne ograniczenia⁸⁵. Spośród nich najważniejsze dotyczą długu publicznego (poniżej 60 proc. PKB) i deficytu budżetowego (poniżej 3 proc. PKB). W opinii niektórych ekonomistów z punktu widzenia zarządzania w strefie euro ograniczenia wynikające z reguł Paktu są niepotrzebne⁸⁶ lub powinny być zawężone tylko do kryterium długu publicznego⁸⁷. Są nieskuteczne, a według niektórych opinii⁸⁸ ich wprowadzenie faktycznie przyczyniło się do podwyższenia deficytu budżetowego w większości krajów strefy euro. Nie mają ekonomicznego uzasadnienia dla przeciwdziałania zjawisku przenoszenia skutków nadmiernego zadłużenia publicznego z jednego kraju do drugiego⁸⁹. Przed kryzysem wspólnej waluty (2010) nie miały większego znaczenia dla decyzji inwestorów finansowych, którzy kierowali się prognozami inflacji, a nie przestrzeganiem kryteriów P*SiW*⁹⁰. Niewystarczająco koordynują polityki gospodarcze w pań-

⁸⁴ Por. G. Paluszak, *Jednolita ponadnarodowa polityka pieniężna oraz zróżnicowana narodowo polityka fiskalna wobec asymetrycznych i wspólnych wstrząsów gospodarczych w przyszłej Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska – współzależności i efekty jej polityki*, (red.) E. Małuszyńska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 119–134.

⁸⁵ Warunki Paktu Stabilności i Wzrostu (z czerwca 1997 r., uzupełnione w 1998 r.): (1) średnioroczna stopa inflacji nie może przekraczać średniej stopy inflacji zanotowanej w trzech krajach UE o najniższej stopie inflacji o więcej niż 1,5 punkt procentowy; (2) przez co najmniej dwa lata poprzedzające wejście do strefy euro wahania kursu walutowego (waluty kraju aspirującego do wejścia w strefę euro) muszą zmieścić się w paśmie wahań +/- 15 proc.; (3) długoterminowa stopa procentowa (liczona według dziesięcioletnich obligacji skarbowych) nie może być wyższa od średniej stopy procentowej zanotowanej w trzech krajach UE o najniższych stopach procentowych o więcej niż 2 punkty procentowe; (4) deficyt budżetowy nie może przekroczyć 3 proc. PKB; (5) dług publiczny nie może przekroczyć 60 proc. PKB.

⁸⁶ A. Alesina, O. Blanchard, J. Galí, F. Giavazzi, H. Uhling, *Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area*, Centre for Economic Policy Research, London 2001.

⁸⁷ J. Pisani-Ferry, *Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals*, [w:] *Budgetary Policy in E(M)U: Design and Challenges*, Ministeria van Financiën, The Hague 2002; Ch. Wyplosz, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ W.H. Buiter, *The 'Sense and Nonsense of Maastricht' Revised: What Have we Learnt about Stabilization in EMU?*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4, s. 687–710.

⁹⁰ P. Leblond, *The Political Stability and Growth Pact is Dead: Long Live the Economic Stability and Growth Pact*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 5, s. 969–990.

stwach członkowskich⁹¹. Nie stymulują reform systemów finansów publicznych oraz zmian strukturalnych krajowych gospodarek w okresach koniunktury gospodarczej⁹². Są niewystarczająco elastyczne w okresach dekonunktury (zwłaszcza w krótkim horyzoncie czasu)⁹³ i pogłębiają cykliczne trudności gospodarcze w krajach strefy euro⁹⁴.

Niedoskonałości PSiW mogą osłabiać funkcjonowanie demokracji na poziomie narodowym⁹⁵. Przede wszystkim ograniczają suwerenne kompetencje władz państwowych, których najważniejsze uprawnienia wynikające z mandatu wyborczego są związane ze swobodą decyzji podatkowych i wydatkami z budżetu państwa⁹⁶. Instytucje niemające odpowiedniej legitymizacji politycznej nie powinny więc wpływać na politykę budżetową rządu. Właśnie dlatego niektórzy ekonomiści⁹⁷ odmawiają instytucjom typu agencyjnego (np. bankom centralnym) uprawnień w zakresie koordynowania polityki fiskalnej, pozostawiając im jedynie kompetencje polityki pieniężnej. Takie rozwiązanie funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych, gdzie odpowiedzialność za koordynację polityki fiskalnej spoczywa jedynie na rządzie federalnym (a nie na bankach tworzących system rezerwy federalnej). Ograniczenia nałożone przez PSiW mogą więc potencjalnie prowadzić do rozdziewu między oczekiwaniami wyborców a realnymi możliwościami realizowania obietnic wyborczych, zwłaszcza związanych z pobudzaniem koniunktury gospodarczej. W dłuższej perspektywie nieefektywność rządu w tym zakresie niewątpliwie podważa jego wiarygodność społeczną. Może również przyczynić się do obniżenia zaufania do instytucji demokratycznych. Politycy krajowi, dostrzegając swoją bezsilność w ramach *systemu europejskiego*, niejednokrotnie próbują przerzu-

⁹¹ Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.

⁹² Por. L. Tsoukalis, *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, op. cit.

⁹³ M.N. Baily, J.F. Kierkegaard, *Transforming the European Economy*, op. cit., s. 279–280; Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.

⁹⁴ D. McKay, *Economic logic or political logic? Economic theory, federal theory and EMU*, „Journal of European Policy” 2005, Vol. 12, nr 3, s. 528–544; W.H. Buiter, *The ‘Sense and Nonsense of Maastricht’ Revised: What Have we Learnt about Stabilization in EMU?*, op. cit.; N. Vrousalis, *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, op. cit.

⁹⁵ Por. V.A. Schmidt, *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?*, „Journal of Common Market Studies” 2004, Vol. 42, nr 5, s. 975–997; V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford 2004.

⁹⁶ Ch. Wyplosz, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.

⁹⁷ S.G. Cecchetti, R. O’Sullivan, *The European Central Bank and the Federal Reserve*, op. cit.

cić odpowiedzialność za kłopoty polityki gospodarczej na instytucje unijne. Takie zachowanie upowszechnia krytyczne opinie na temat skutków integracji europejskiej, a także podważa legitymizację społeczną dla instytucji unijnych.

Należy mieć na uwadze fakt, że koordynacja polityk fiskalnych w państwach członkowskich przez mechanizmy PSiW nie zawsze jest efektywna. Przykładem jest zmiana reguł Paktu w sytuacji przedłużających się kłopotów gospodarczych w największych krajach Unii⁹⁸. Badania⁹⁹ wskazują także na to, że w roku wyborczym we wszystkich państwach strefy euro widoczne jest wyraźne zwiększenie deficytu budżetowego. Specjaliści określają tego typu mechanizmy mianem „ograniczonej dyskrecjonalności” decyzji politycznych¹⁰⁰, pomimo formalnych reguł utrudniających wpływy polityków na gospodarkę. W praktyce wspomniane zasady mogą być naruszane, a nawet zmieniane przez polityków, zwłaszcza pochodzących z najbardziej wpływowych krajów członkowskich¹⁰¹.

Ograniczenia działań państw przez prawo europejskie są formalnie jednakowe, ale faktycznie o ich znaczeniu decyduje siła polityczna danego kraju w Unii oraz jego potencjał gospodarczy. Tym samym inne mogą być skutki restrykcji Paktu Stabilności i Wzrostu dla demokracji w krajach dominujących oraz tych słabszych politycznie i ekonomicznie. Inne mogą być również konsekwencje dla legitymizacji społecznej wobec integracji europejskiej w tych państwach. Według niektórych ekspertów¹⁰² Pakt wprowadził zmniejszył swoje znaczenie w państwach zachodnioeuropejskich, ale pełni nadal istotne funkcje wobec nowych krajów członkowskich. Dotyczy to silniejszego niż na zachodzie kontynentu wpływania na politykę fiskalną tych państw i możliwości wykorzy-

⁹⁸ Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 174, Tom 48, 7 lipca 2005 r.

⁹⁹ M. Mink, J. Haan, *Are there Political Budget Cycles in the Euro Area?*, „European Union Politics” 2006, Vol. 7, nr 2, s. 191–211.

¹⁰⁰ B. Bernanke, F. Mishkin, *Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy?*, „Journal of Economic Perspectives” 1997, Vol. 1, nr 2, s. 97–116.

¹⁰¹ Pakt Stabilności i Wzrostu został poważnie złagodzony w marcu 2005 r. Nastąpiło to w wyniku presji ze strony najsilniejszych politycznie krajów członkowskich strefy euro mających od kilku lat poważne problemy ze zredukowaniem deficytów budżetowych do poziomu niższego od 3 proc. PKB. Reforma Paktu oznacza, że osłabione zostały mechanizmy dyscyplinujące politykę budżetową krajów Unii. Mają teraz one większą swobodę w określaniu tempa redukcji deficytu.

¹⁰² W.H. Buiter, *The ‘Sense and Nonsense of Maastricht’ Revised: What Have we Learnt about Stabilization in EMU?*, op. cit.

stywania regulacji unijnych do blokowania poszerzania strefy euro. Nierówna pozycja polityczna poszczególnych członków jest więc wykorzystywana przez instytucje wspólnotowe do zwiększania presji politycznej na mniej znaczących aktorów europejskiej sceny. Jest to przykład wpływu technokracji unijnej na słabsze politycznie i ekonomicznie kraje członkowskie, mniej doświadczone na arenie europejskiej i niejednokrotnie pochodzące z peryferii europejskich. Instytucje wspólnotowe mogą bardziej twardo egzekwować wobec nich regulacje unijne, co niekiedy może wiązać się z powstawaniem kosztów społecznych i politycznych dla tych krajów. Pod wpływem kryzysu fiskalnego w UE nastąpiło zaostrzenie restrykcyjności PSiW (2010). Presja na konsolidację fiskalną wywierana na państwa peryferyjne strefy euro była jednak znacznie silniejsza niż na państwa centralne.

Skuteczna polityka gospodarcza w strefie euro wymagałaby wzmocnienia europejskich instrumentów redystrybucyjnych. Powinny być one ukierunkowane z jednej strony na niwelowanie różnic strukturalnych między krajami członkowskimi, a z drugiej – na skuteczne pobudzanie rozwoju w okresach cyklicznej dekonjunktury. Przykładem rozwiązania pobudzającego koniunkturę jest np. powołanie specjalnego funduszu unijnego, który mógłby być uruchamiany wobec obszarów znajdujących się w sytuacji recesji (lub stagnacji), a następnie byłby refinansowany w okresie prosperity gospodarczej¹⁰³. Efektywna polityka gospodarcza Unii wymagałaby zwiększenia dochodów i wydatków z budżetu unijnego, a więc wprowadzenia do Unii Europejskiej federalizmu fiskalnego¹⁰⁴. Według niektórych szacunków¹⁰⁵, budżet Unii musiałby wzrosnąć do poziomu minimum 5 proc. europejskiego PKB. Na to nie godzą się najbogatsze państwa członkowskie. Niechętne są również społeczeństwa tych krajów, co wynika z coraz większych różnic etnicznych i kulturowych w Europie. Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki badań¹⁰⁶, wskazujących na wyraźny związek między ograniczaniem programów redystrybucyjnych a zwiększaniem się różnorodności etnicznej w danym społec-

¹⁰³ Szerzej: N. Vrousalis, *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, op. cit., s. 182, 187.

¹⁰⁴ Szerzej na ten temat: D. McKay, *Economic logic or political logic? Economic theory, federal theory and EMU*, op. cit.; także: B. Rosamond, *Imagining the European Economy: „Competitiveness” and the Social Construction of „Europe” as an Economic Space*, op. cit.; N. Vrousalis, *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, op. cit.

¹⁰⁵ D. McDougall, *The Role of Public Finances in European Integration*, Mimeo, Brussels 1977, CEC.

¹⁰⁶ Por. A. Alesina, E. Glaeser, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 133–182.

czeństwie. Perspektywa włączenia krajów ze środkowo-wschodniej Europy do systemu euro nie tylko zwiększa zapotrzebowanie na wydatki z budżetu Unii, ale również wiąże się ze wzrostem różnic etnicznych i kulturowych, a więc rosnącą niechęcią społeczeństw zachodnioeuropejskich do finansowania unijnego budżetu. System euro jest przykładem kłopotliwego do rozwiązania pata instytucjonalnego, który utrudnia skuteczne rozwiązywanie problemów gospodarczych w *systemie europejskim*. Należy przy tym pamiętać, że wprowadzenie federalizmu fiskalnego wymaga nie tylko zgody państw członkowskich, ale również odpowiedniej legitymizacji politycznej, a więc wiąże się z potrzebą zasadniczej przebudowy instytucji politycznych w Unii¹⁰⁷.

Brak odpowiedniej legitymizacji politycznej dla instytucji europejskich poważnie ogranicza możliwości efektywnego zarządzania politykami gospodarczymi. Metoda delegacyjna, stosowana często w politykach europejskich, nie może w pełni zapewnić skuteczności realizowania celów politycznych. Zwiększenie władzy instytucji technokratycznych przy jednoczesnym ograniczeniu wpływu rządów narodowych może być efektywnym sposobem zarządzania jedynie w niektórych przypadkach, najczęściej wtedy, gdy nie wiążą się one z największymi problemami gospodarczymi i społecznymi. Właśnie dlatego państwa członkowskie, zwłaszcza te najbardziej wpływowe w strukturach władzy w Unii, nie były skłonne podporządkować się ograniczeniom PSiW, ale przeciwnie – doprowadziły do jego rozluźnienia. Przykład ten ilustruje również faktyczną nieskuteczność metody zarządzania technokratycznego w sytuacji zgodnego politycznego oporu ze strony najsilniejszych krajów członkowskich. Wspomniana metoda wydaje się efektywna jedynie wówczas, kiedy jest obojętna wobec interesów państw członkowskich, albo jest zgodna z preferencjami przynajmniej niektórych kluczowych krajów.

Kolejne napięcia w systemie euro pojawiły się wraz z kryzysem finansowym i gospodarczym (2008–2010). Pod naciskiem państw członkowskich Komisja uelastyczyła zarówno reguły udzielania pomocy publicznej, jak również okresowo zawiesiła wymóg przestrzegania wysokości deficytu budżetowego. Według szacunków Komisji Europejskiej¹⁰⁸, łączny deficyt budżetowy w strefie euro podniósł się w roku 2010 do 6,3 procent PKB, zaś dług publiczny w tym samym roku do ponad 84 proc. PKB (limity Paktu dla tych wskaźników to odpowiednio 3 proc. i 60 proc. PKB). Wkrótce doprowadziło to do największego w historii wspólnej waluty kryzysu.

¹⁰⁷ P. De Grauwe, *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, op. cit.

¹⁰⁸ Por. *Economic Forecast, Autumn 2010*, op. cit., s. 18.

Przy tej okazji ujawniły się wewnętrzne problemy strukturalne. Przykładem były wzrastające różnice rentowności obligacji rządowych emitowanych w krajach strefy. Kraje mające najgorszą sytuację ekonomiczną, największy deficyt budżetowy oraz handlowy miały najwyższe koszty obsługi długu publicznego, a także największe trudności pozyskania finansowania zagranicznego. Ponadto, okres kryzysu wyostrzył asymetrię funkcjonowania poszczególnych krajów w strefie euro, a więc dysproporcje w konkurencyjności gospodarczej i możliwościach eksportu. Na przestrzeni lat jest widoczna poprawa konkurencyjności Niemiec i osłabianie najgorszych gospodarek (np. Grecji, Portugalii, czego wyrazem jest ich coraz większy deficyt handlowy). Dodatkowo słabsze kraje nie mają instrumentu deprecjacji waluty w celu podniesienia konkurencyjności eksportu. W sytuacji zaostrzonej polityki fiskalnej prowadziło to poważnego spadku tempa wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Wcześniej wspomniałem o braku federalizmu fiskalnego na poziomie europejskim, co utrudnia ratowanie słabszych krajów systemu wspólnej waluty. W sytuacji nagłego pogorszenia sytuacji finansowej (niewypłacalności) któregoś z członków strefy euro kraje bogatsze mają opory, aby płacić ich rachunki z pieniędzy własnych podatników. Według czołowych ekspertów¹⁰⁹, unia monetarna bez unii politycznej (w ramach państwa lub federacji) jest niestabilna, zwłaszcza w sytuacji kryzysu i pogorszenia koniunktury. *Systemowy kryzys bankowy to jeden z tych wyobraźalnych ciosów, które potencjalnie mogą więc zniszczyć europejską unię monetarną. Entuzjazmowi wobec tworzenia wspólnej waluty nie towarzyszył bowiem nigdy równy zapał, by zbudować instytucje zdolne poradzić sobie z kryzysem finansowym*¹¹⁰. Natomiast inni eksperci wskazują¹¹¹, że koszty gospodarcze i polityczne rozpadu systemu euro są tak wysokie, że ten scenariusz jest nieprawdopodobny, przynajmniej w średniej perspektywie czasowej. Dlatego bogate kraje jak dotąd wspierały finansowo niewypłacalne państwa¹¹², czego przykładem w 2010 r. były pakiety ratunkowe dla Grecji i Irlandii. Natomiast oddała się perspektywa przyjęcia nowych państw do systemu euro, przede wszystkim ze względu na wewnętrzne napięcia finansowe wewnątrz tego systemu i niechęć najbogatszych krajów

¹⁰⁹ Por. P. De Grauwe, *What have we Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty?*, op. cit.; M. Bordo, *The United States as a Monetary Union and the Euro: A Historical Perspective*, Cato Journal, Vol. 24, 2004, s. 163–170.

¹¹⁰ Por. W. Münchau, *The case for a European rescue plan*, „Financial Times”, 06.10.2008.

¹¹¹ B. Eichengreen, *The Breakup of the Euro Area*, NBER Working Paper Series, nr 13393, 2007.

¹¹² Por. podobna opinia: W. Munchau, *Co by było, gdyby kraj strefy euro ogłosił bankructwo?* „Financial Times”, 19.01.2009.

do dodatkowego zwiększania ryzyka ponoszenia kosztów w okresie kryzysu. Świadczy o tym brak zgody decydentów unijnych na uelastycznienie kryteriów wymaganych do wejścia do strefy euro, o co zabiegają nowe kraje członkowskie¹¹³. Jedynym wyjątkiem było przyjęcie Estonii (2011), co jednak ze względu na wielkość tego kraju nie miało większego znaczenia systemowego, poza efektem politycznej demonstracji.

PODSUMOWANIE

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy wskazać na dwie zasadnicze przyczyny destabilizacji systemu euro i problemów wynikających z wprowadzenia wspólnej waluty dla zarządzania politykami gospodarczymi w *systemie europejskim*. Po pierwsze, źródłem kłopotów jest asymetria legitymizacji politycznej między poziomem instytucji europejskich i narodowych. Owocem tej asymetrii jest nieskuteczność polityk makroekonomicznych i niekompletność systemu instytucjonalnego strefy euro. W rezultacie omawiane instytucje posiadają elementy systemu federalnego (w zakresie reżimu monetarnego), ale nie są dopełnione poprzez instytucje federalizmu fiskalnego. Według niektórych opinii funkcjonowanie systemu walutowego bez wspólnej polityki fiskalnej w dłuższej perspektywie nie jest możliwe¹¹⁴, grozi więc rozpadem unii walutowej. Drugą przyczyną trudności są istniejące różnicowania wewnętrzne między poszczególnymi gospodarkami uczestniczącymi w systemie euro. Presja interesów gospodarczych oczekujących korzyści na wspólnym rynku była jednak ważniejsza dla powołania euro aniżeli argumenty ekonomistów odwołujących się do teorii optymalnego obszaru walutowego. W istocie, euro zmniejsza koszty transakcyjne na unijnym rynku i ogranicza ryzyko kryzysów walutowych. Nie likwiduje jednak zasadniczych różnic strukturalnych wewnątrz Eurolandu, zwłaszcza permanentnej nierównowagi handlowej i pogłębiających się różnic w zakresie konkurencyjności gospodarczej między krajami centralnymi i peryferyjnymi. Kryzys gospodarczy

¹¹³ Por. *Almunia: Nie zmienimy warunków przyjęcia euro*, „Rzeczpospolita”, 25.02.2009. Podobną opinię wyraził premier i szef resortu finansów Luksemburga Jean-Claude Juncker, który przewodniczył spotkaniu ministrów finansów strefy euro (w dniach 9–10.03.2009). Ponadto stwierdził on, że „nie ma mowy” o przyspieszeniu wejścia państw Europy Wschodniej do strefy euro. Por. *Nie będzie przyspieszonych akcesji do strefy euro dla Europy Wsch.*, „Rzeczpospolita”, 10.03.2009.

¹¹⁴ Por. J. Krakowski, *Przyszłość Unii Europejskiej. Wnioski z analizy ekonomicznego mechanizmu integracji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, Vol. LVIII, nr 4, s. 5–16.

(2008–2010) uwypuklił wszystkie opisywane zjawiska. Zwiększył wewnętrzne napięcia w strefie euro związane ze zróżnicowaniem strukturalnym.

Należy pamiętać, że wprowadzenie wspólnej waluty było przede wszystkim projektem politycznym, choć gorąco wspieranym przez największe interesy gospodarcze transeuropejskie i pozaeuropejskie. Ściśle wiązało się z rozwojem integracji europejskiej. Miało wspierać rozwój identyfikacji europejskich, spajać społeczeństwa starego kontynentu na płaszczyźnie symbolicznej, politycznej i ekonomicznej. Podstawy ideowe tego projektu spowodowały, że stał się on kluczowym elementem budowania integracji według modelu technokratycznego. Wynikało to z odniesień do dwóch nurtów intelektualnych. Mam na myśli fuzję liberalnych idei rozwoju wspólnego rynku z koncepcjami zarządzania opierającego się na delegacji kompetencji do instytucji technokratycznych. Połączenie tych dwóch koncepcji akademickich i politycznych wzmocniło znaczenie instytucji technokratycznych dla procesów gospodarczych, ale okazało się niewystarczające do zapewnienia sprawnego funkcjonowania *systemu europejskiego*.

Dodatkowo w okresie trudności gospodarczych uwidoczniły się procesy mające kluczowe znaczenie z punktu widzenia analizy politologicznej. Przede wszystkim dotyczą one narastających napięć między metodyką zarządzania technokratycznego oraz międzyrządowego w strefie euro. Największe państwa członkowskie starają się nie tylko odzyskać sterowność nad procesami gospodarczymi we własnych krajach, ale również zmniejszyć ograniczenia narzucone w systemie euro. Przy okazji lepiej widoczna była asymetria władzy politycznej w Unii Europejskiej, która powoduje, że regulacje dotyczące PSiW ograniczają przede wszystkim mniejsze i słabsze politycznie kraje, natomiast najbardziej wpływowe potrafią skutecznie zmniejszyć ich oddziaływanie. Z tego punktu widzenia najsłabszą pozycję negocjacyjną mają kraje, które dopiero aplikują do członkostwa w strefie euro, choć zgodnie z prawem europejskim są również objęte ograniczeniami makroekonomicznymi wynikającymi z Paktu. Dodatkowym uwarunkowaniem jest asymetria korzyści gospodarczych funkcjonująca w ramach systemu euro, która działa na korzyść przede wszystkim najsilniejszych politycznie krajów UE.

Z punktu widzenia napięć politycznych w systemie euro duże znaczenie ma zjawisko podwójnego osłabienia funkcjonowania demokracji, tj. na szczeblu narodowym, jak również unijnym¹¹⁵. Zaproponowane rozwiązania

¹¹⁵ V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, op. cit.; T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwycięzania*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, (red.) U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 75–96.

instytucjonalne systemu euro ograniczają bowiem możliwości sprawnego rozwiązywania problemów gospodarczych przez instytucje demokratyczne na poziomie państw członkowskich. Wzmacniają wprawdzie europejskie instytucje technokratyczne, jednak tylko w ograniczonym stopniu i bez rozwiązania dylematów legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Opisywane uwarunkowania dość dobrze ilustrują zasadnicze przyczyny słabości zarządzania politykami gospodarczymi w ramach *systemu europejskiego*. Mogą być one źródłem destabilizacji procesów integracji europejskiej, zwłaszcza w sytuacji przedłużającego się kryzysu gospodarczego.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu D., Aghion P., Zilibotti F., *Distance to Frontier, Selection and Economic Growth*, „Journal of the European Economic Association” 2006, Vol. 4, nr 1.
- Alesina A., Glaeser E., *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Alesina A., Giavazzi F., *The Future of Europe: Reform or Decline*, The MIT Press, Cambridge–London 2006.
- Alesina A., Blanchard O., Galí J., Giavazzi F., Uhling H., *Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area*, Centre for Economic Policy Research, London 2001.
- Allsopp Ch., Artis M., *The Assessment: EMU, Four Years On*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1.
- Almunia: Nie zmienimy warunków przyjęcia euro*, „Rzeczpospolita”, 25.02.2009.
- Amin A., Tomaney J., *The Challenge of Cohesion*, [w:] *Behind the Myth of European Union. Prospects for cohesion*, (red.) A. Amin, J. Tomaney, London, New York: Routledge 1995.
- Baily M.N., Kierkegaard J.F., *Transforming the European Economy*, Institute for International Economics, Washington 2004.
- Barber N.W., *Legal Pluralism and the European Union*, „European Law Journal” 2006, Vol. 12, nr 3.
- Baudelle G., Guy C., *The peripheral areas of Western Europe and EU regional policy: prospective scenarios*, referat przedstawiony na konferencji RSA: Europe at the margins: EU regional policy, peripherality & rurality, Angers, 15–16 April 2004.
- Beattie A., *Geithner looks for a trade-off over IMF*, „Financial Times”, 12.03.2009; *Zoellick adds to calls for more stimulus*, „Financial Times”, 13.03.2009.

- Bernanke B., Mishkin F., *Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy?*, „Journal of Economic Perspectives” 1997, Vol. 1, nr 2.
- Bieling H.J., *EMU, financial integration and global economic governance*, „Review of International Political Economy” 2006, Vol. 13, nr 3.
- Blažek J., Vozáb J., *Ex-ante Evaluation in the New Member States: The Case of the Czech Republic*, „Regional Studies” 2006, Vol. 40, nr 2.
- Blažek J., Boeckhout S., *Regional policy in the Czech Republic and the EU accession*, [w:] *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, (red.) J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak, London: Ashgate 2000.
- Bordo M., *The United States as a Monetary Union and the Euro: A Historical Perspective*, Cato Journal, Vol. 24, 2004.
- Borrás S., *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2003.
- Buiter W.H., *The ‘Sense and Nonsense of Maastricht’ Revised: What Have we Learnt about Stabilization in EMU?*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4.
- Cappellin R., *International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement*, „International Social Science Journal” 2004, nr 180.
- Cecchetti S.G., O’Sullivan R., *The European Central Bank and the Federal Reserve*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1.
- Chomałowska B., *Stoczniovcy piszą do Brukseli*, „Rzeczpospolita”, 10.03.2009.
- Coen D., Thatcher M., *Governance after Delegation: The Rise of Networks of Regulatory Agencies*, artykuł prezentowany na konferencji konsorcjum NewGov: Montecatini Therma, 22–23 czerwca 2006.
- Coen D., *The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States*, „Journal of Public Policy” 1998, Vol. 18, nr 1.
- Collignon S., *Is Europe going far enough? Reflections on the EU’s economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 5.
- Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, COM(2008) 800, Brussels, 26.11.2008.
- Communication from the Commission, Consultation document on state aid for innovation*, COM(2005) 436final, European Commission, Brussels, 21.9.2005.
- De Grauwe P., *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4.

- De Grauwe P., *Challenges for Monetary Policy in Euroland*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 4.
- Dierx A., Ilzkovitz F., *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, [w:] *Competitiveness and Growth in Europe*, (red.) S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru, INFER Advances in Economic Research Vol. 1, Edward Elgar, Cheltenham 2006.
- Eberlein B., Grande E., *Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State*, „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, nr 1.
- Economic Forecast, Autumn 2010*, European Commission, nr 7/2010.
- Eichengreen B., *The Breakup of the Euro Area*, NBER Working Paper Series, nr 13393, 2007.
- Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, COM(2010) 2020 final version, Brussels 3.3.2010.
- Europe in figures, Eurostat yearbook 2008*, Eurostat, European Commission, Luxembourg.
- Europe in figures, Eurostat yearbook 2010*, Eurostat, European Commission, Luxembourg.
- Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004.
- Frankel J., Rose A., *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, „Economic Journal” 1998, Vol. 108, nr 449.
- Grosse T.G., *Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE*, Zarządzanie Publiczne, Nr 1(11), 2010.
- Grosse T.G., *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwyciężania*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, (red.) U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Grosse T.G., *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, Analizy i Opinie nr 34.
- Grosse T.G., *Przykłady działań antykryzysowych władz publicznych. Wnioski dla prac nad polską Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

- Grossman E., *Europeanization as an Interactive Process: German Public Banks Meet EU State Aid Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2.
- Holman O., *Asymmetrical Regulation and Multidimensional Governance in the European Union*, „Review of International Political Economy”, Vol. 11, nr 4.
- Höpner M., Schäfer A., *A New Phase of European Integration, Organized Capitalism in Post-Ricardian Europe*, MPIfG Discussion Paper, 2007/4.
- Jendroszczyk P., *Barroso zaatakował Niemcy*, „Rzeczpospolita, 08.10.2007.
- Jones E., *Liberalized capital markets, state autonomy, and European monetary union*, „European Journal of Political Research” 2003, Vol. 42, nr 2.
- Kaltenthaler K., *German Interests in European Monetary Integration*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 1.
- Krakowski J., *Przyszłość Unii Europejskiej. Wnioski z analizy ekonomicznego mechanizmu integracji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, Vol. LVIII, nr 4.
- Leblond P., *The Political Stability and Growth Pact is Dead: Long Live the Economic Stability and Growth Pact*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 5.
- Levy J.D., *The State after Statism. From Market Direction to Market Support*, [w:] *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, (red.) J.D. Levy, Harvard University Press, Cambridge–London 2006.
- Mabbett D., Schelkle W., *Bringing Macroeconomics Back into the Political Economy of Reform: the Lisbon Agenda and the ‘Fiscal Philosophy’ of EMU*, „Journal of Common Market Studies” 2007, Vol. 45, nr 1.
- Martin A., *The EMU macroeconomic policy regime and the European social model*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Mayes D., Virén M., *Pressures on the Stability and Growth Pact from asymmetry in policy*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 5.
- McDougall D., *The Role of Public Finances in European Integration*, Mimeo, Brussels 1977: CEC.
- McKay D., *Economic logic or political logic? Economic theory, federal theory and EMU*, „Journal of European Policy” 2005, Vol. 12, nr 3.
- Mink M., Haan J., *Are there Political Budget Cycles in the Euro Area?*, „European Union Politics” 2006, Vol. 7, nr 2.
- Mügge D., *Reordering the Marketplace: Competition Politics in European Finance*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 5.
- Munchau W., *Co by było, gdyby kraj strefy euro ogłosił bankructwo?*, „Financial Times”, 19.01.2009.

- Münchau W., *The case for a European rescue plan*, „Financial Times”, 06.10.2008.
- Nicolas Sarkozy calls for European Sovereign Wealth Funds to tackle the economic and industrial crisis, <http://www.premier-ministre.gouv.fr/>, 10.03.2009.
- Niklewicz K., *Unijne przepisy będą prostsze o 25 proc.*, „Gazeta Wyborcza”, 16.11.2006.
- Nollert M., *Lobbying for a Europe of Big Business: The European Roundtable of Industrialists*, [w:] *Statebuilding in Europe. The Revitalization of European Integration*, (red.) V. Bornschier, Cambridge: Cambridge University Press 2000.
- Padoan P.C., Mariani F., *Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 1.
- Paluszak G., *Jednolita ponadnarodowa polityka pieniężna oraz zróżnicowana narodowo polityka fiskalna wobec asymetrycznych i wspólnych wstrząsów gospodarczych w przyszłej Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska – współzależności i efekty jej polityki*, (red.) E. Małuszyńska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Pisani-Ferry J., Sapir A., *Last exit to Lisbon*, Institute BRUEGEL, Brussels 2006.
- Pisani-Ferry J., *Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals*, [w:] *Budgetary Policy in E(M)U: Design and Challenges*, Ministeria van Financiën, The Hague 2002.
- Pisani-Ferry J., *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4.
- Pollack M.A., *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, nr. 3.
- Pollack M.A., *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, Vol. 8.
- Prange H., Kaiser R., *Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination*, „Journal of Public Policy” 2005, Vol. 25, nr 2.
- Prodi R., *Walka z kryzysem przy wykorzystaniu euroobligacji*, „Financial Times”, 26.02.2009.
- Quaglia L., *The Politics of Financial Services Regulation and Supervision Reform in the European Union*, „European Journal of Political Research” 2007, Vol. 46, nr 2.

- Rosamond B., *Imagining the European Economy: „Competitiveness” and the Social Construction of „Europe” as an Economic Space*, „New Political Economy” 2002, Vol. 17, nr 2.
- Rose A.K., *Money, One Market: The effect of common currencies on trade*, „Economic Policy” 2000, Vol. 17, nr 30.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 174, Tom 48, 7 lipca 2005 r.
- Sapir A., *Globalization and the Reform of European Social Models*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2.
- Sbragia A.M., *Shaping a Polity in an Economic and Monetary Union: the EU in comparative perspective*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross; Ch. Wyplosz, *European Monetary Union: the dark sides of a major success*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Scharpf F.W., *The European Social Model: Doping with the Challenge of Diversity*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 4.
- Scharpf F.W., *The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration” 1988, Vol. 66, nr 3.
- Schmidt V.A., *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?*, „Journal of Common Market Studies” 2004, Vol. 42, nr 5.
- Schmidt V.A., *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006.
- Schmidt V.A., *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Sharp M., Pereira T.S., *Research and Technological Development*, [w:] *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, (red.) R. Hall, A. Smith, L. Tsoukalis, Oxford University Press, Oxford–New York 2001.
- Słojewska A., *Kryzys dzieli Unię*, „Rzeczpospolita”, 21.02.2009.
- Słojewska A., *Ciężka walka z unijną biurokracją z podejrzeniem o sabotaż w tle*, „Rzeczpospolita”, 11.10.2006.
- Smith M.P., *Germany’s Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 3.
- Story J., Walter I., *The Political Economy of Financial Integration in Europe. The Battle of the Systems*, MIT Press, Cambridge 1997.
- Subacchi P., *Reforming Economic Governance in Europe: exploring the Road to effective coordination*, „International Affairs” 2005, Vol. 81, nr 4.

- Time to Move Up a Gear*, Communication from the Commission to the Spring European Council, Annex, European Commission 2006, <http://ec.europa.eu/growthandjobs>.
- Trouille J.-M., *Re-Inventing Industrial Policy in the EU: A Franco-German Approach*; S. McGuire : *No more euro-champions ? The interaction of EU industrial and trade policies*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 6.
- Trubek D.M., Cottrell P., Nance M., “*Soft Law,*” “*Hard Law,*” and *European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, Jean Monnet Working Paper 02/05, NYU School of Law, New York 2005.
- Tsoukalis L., *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 1.
- Verdun A., *Economic Developments in the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 44, Annual Review.
- Verheugen G., *A New Industrial Policy*, Speech/05/710, Bologna, 18 November 2005.
- Vrousalis N., *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, „European Integration” 2006, Vol. 28, nr 2.
- Woll C., *Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists*, „Journal of Public Policy” 2007, Vol. 27, nr 1.
- Wyplosz Ch., *European Monetary Union: the dark sides of a major success*, „Economic Policy” 2006, Vol. 21, nr 46.
- Ziltener P., *The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations – and the reality*, „Review of International Political Economy” 2004, Vol. 11, nr 5.

STRESZCZENIE

W artykule opisano wybrane zjawiska gospodarcze występujące w *systemie europejskim*, tj. układzie instytucji narodowych i unijnych w Europie. W szczególności analizowano uwarunkowania systemu wspólnej waluty. Przedstawiono najważniejsze dysfunkcje instytucjonalne, które obniżają możliwości skutecznego zarządzania gospodarką. Ponadto skutkują deficytem demokratycznym zarówno w Unii, jak i w państwach członkowskich, co dodatkowo osłabia skuteczność zarządzania.

SUMMARY

The article describes selected economic phenomena of the European system, i.e. a structure of national and European Union institutions in Europe. It mainly analyses the conditions for the system of a common currency. It presents the most important institutional loopholes which lower the effectiveness of managing the economy. Moreover, they result in democratic deficit both in the European Union and in the Member states what additionally weakens the effectiveness of management.