

SZOKI MAKROEKONOMICZNE A INSTYTUCJONALNA REKONFIGURACJA ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

DOI: 10.26399/meip.4B(79).2023.42/j.bokajlo

WPROWADZENIE

W latach 2007–2022 Unia Europejska, a w szczególności Unia Gospodarczo-Walutowa (UGW), została poddana sekwencji szoków makroekonomicznych o charakterze systemowym – począwszy od globalnego kryzysu finansowego, poprzez kryzys zadłużeniowy w strefie euro, aż po szok pandemiczny wywołany COVID-19.

Każdy z tych szoków występował w innym kontekście strukturalnym, lecz wspólnie zakwestionowały one trwałość porządku instytucjonalnego strefy euro oraz ujawniły ograniczenia decyzyjne i wykonawcze UE. Zdarzenia te odsłoniły fundamentalne dysfunkcje w architekturze zarządzania gospodarczego, ujawniając brak spójnych mechanizmów reagowania kryzysowego oraz niską zdolność do skoordynowanego działania w warunkach wysokiej niepewności. Jednocześnie, w odpowiedzi na te wyzwania, zaobserwowano pojawienie się mechanizmów adaptacyjnych, które miały charakter nie tylko kompensacyjny, ale również instytucjonalnie rekonfigurujący.

Celem niniejszego artykułu jest analiza procesu strukturalnej rekonfiguracji instytucjonalnej w ramach zarządzania gospodarczego UE, przede wszystkim UGW jako kluczowego obszaru pogłębionej integracji monetarnej.

Szczególną uwagę poświęcono przemianom w architekturze zarządzania gospodarczego, z uwzględnieniem zarówno początkowej nieadekwatności istniejących mechanizmów, jak i ewolucji w kierunku większej funkcjonalnej integracji. W głównej mierze analizie poddaje się mechanizmy generujące ryzyka skorelowane i wzajemnie

* Uniwersytet Wrocławski, e-mail: justyna.bokajlo@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4953-6039.

wzmacniane, takie jak zaniedbane ryzyko, szoki egzogeniczne oraz endogeniczne napięcia wewnątrzsystemowe.

W tym kontekście sprawność instytucjonalna UE w obszarze zarządzania gospodarczego, rozumiana jako całościowa konfiguracja formalnych i nieformalnych reguł gry, staje się kluczowym czynnikiem determinującym zdolność do efektywnego zarządzania kryzysami w warunkach dynamicznie zmieniającego się środowiska globalnego.

Hipoteza badawcza zakłada, że powtarzające się szoki makroekonomiczne działały jako katalizatory funkcjonalnego dryfu instytucjonalnego, przesuwając punkt ciężkości z modelu dominacji międzyrządowej ku złożonemu, hybrydowemu układowi, który integruje rozwiązania ponadnarodowe, funkcjonalne innowacje oraz pozatraktatowe mechanizmy zarządzania gospodarczego.

Jednocześnie artykuł wskazuje, że deficyt uporządkowanego i skoordynowanego ładu – integrującego wymiar gospodarczy, polityczny i instytucjonalny, ogranicza zdolność UGW, i całej UE, do skutecznego zarządzania kryzysami i osłabia jej pozycję jako podmiotu globalnego ładu gospodarczego.

Zastosowane podejście badawcze opiera się na interdyscyplinarnej metodzie analizy instytucjonalnej, osadzonej w ramach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej (NEI) oraz ekonomicznych teorii integracji europejskiej. W szczególności wykorzystano ujęcie neofunkcjonalne (*spill-over*), teorię optymalnych obszarów walutowych (OCA), koncepcję spontanicznego porządku F.A. von Hayeka oraz elementy analizy kosztów transakcyjnych i asymetrii instytucjonalnych. Analiza ma charakter jakościowy, obejmuje studium przypadku UGW oraz porównawczą analizę instytucjonalną w ujęciu diachronicznym. Pozwala to uchwycić mechanizmy funkcjonalnego dryfu, adaptacji pozatraktatowej oraz rekonfiguracji kompetencji w odpowiedzi na kryzysy systemowe. Tak zakreślone ramy metodologiczne umożliwiają ocenę sprawności instytucji UE w kontekście ich reakcji na turbulencje makroekonomiczne oraz presję polityczną.

Przedstawiona analiza wypełnia lukę w dotychczasowych badaniach nad ewolucją ładu instytucjonalnego UE, oferując zintegrowaną analizę procesów transformacyjnych w ujęciu długookresowym. Większość literatury skupia się na poszczególnych kryzysach i sektorach polityki, natomiast niniejsze opracowanie syntetyzuje reakcje instytucjonalne na trzech poziomach – fiskalnym, monetarnym i regulacyjnym – ukazując ich wspólną dynamikę jako przejaw funkcjonalnego dryfu. W szczególności artykuł prezentuje, w jaki sposób Unia Europejska (UE) rozwijała pozatraktatowe mechanizmy koordynacji oraz formułę hybrydowego zarządzania, które nie znajdują jeszcze pełnego odzwierciedlenia w głównym nurcie badań nad integracją europejską.

Układ tekstu podporządkowany jest logice ewolucji instytucjonalnej, w odpowiedzi na kolejne fale kryzysów systemowych.

Pierwsza część rekonstruuje uwarunkowania niedoskonałej konwergencji ekonomicznej w strefie euro, uwypuklając asymetrię między zcentralizowaną polityką

monetarną a zdecentralizowanymi mechanizmami fiskalnymi. Druga część analizuje mechanizmy adaptacyjne i deregulacyjne wdrażane w latach 2007–2015, ze szczególnym uwzględnieniem rosnącej roli instytucji ponadnarodowych w procesach zarządzania kryzysowego. Część trzecia ukazuje, w jaki sposób pandemia COVID-19 zainicjowała jakościową zmianę logiki integracji gospodarczej, prowadząc do powstania quasi-fiskalnych mechanizmów stabilizacyjnych oraz pogłębienia ram makroekonomicznej koordynacji na poziomie UE. Opracowanie kończy się wnioskami.

ASYMETRIE INSTYTUCJONALNE PRZED KRYZYSEM 2007+

W momencie wybuchu globalnego kryzysu finansowego w 2007 r. UE funkcjonowała w warunkach przejściowej asymetrii instytucjonalnej, wynikającej z obowiązywania jeszcze przepisów Traktatu z Nicei (2001 r.). Traktat ten utrzymywał relatywnie wysoki próg jedności w Radzie UE (RUE) oraz ograniczał kompetencje instytucji ponadnarodowych, takich jak Komisja Europejska (KE) czy Parlament Europejski (PE), w kluczowych obszarach procesu legislacyjnego, wykonawczego i budżetowego. Taka struktura wzmacniała logikę międzyrządową i koncentrację władzy decyzyjnej w rękach państw członkowskich, jednocześnie marginalizując mechanizmy wspólnotowe.

W rezultacie ład gospodarczy UE przyjmował raczej formę mechanizmu koordynacyjno-negocyjacyjnego, opartego na zasadach racjonalistycznego instytucjonalizmu i dominacji interesów narodowych, niż rzeczywistego, zintegrowanego modelu zarządzania ekonomicznego. Taki model odpowiada ujęciu liberalnego międzyrządowego kompromisu (*liberal intergovernmentalism*) A. Moravcsika, gdzie integracja europejska rozumiana jest jako międzyrządowy kompromis wynikający z przewag handlowych, asymetrii siły przetargowej i zapewnienia wiarygodności zobowiązań międzynarodowych¹.

Traktat z Lizbony, obowiązujący od grudnia 2009 r. – czyli w trakcie trwania kryzysu – wprowadził modyfikacje w architekturze instytucjonalnej UE. Wprowadził częściową korektę porządku nicejskiego i zmniejszył zasięg mechanizmów międzyrządowych, choć nie zniósł ich logiki w obszarach chociażby polityki zagranicznej czy bezpieczeństwa, na rzecz wzmocnienia instytucji ponadnarodowych. Reforma ta miała na celu poprawę efektywności decyzyjnej i zwiększenie legitymizacji polityki

¹ A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press 1998, s. 2; A. Moravcsik, F. Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism*, [w:] A. Wiener, T.A. Börzel, T. Risse (red.) *European Integration Theory*, 3rd ed., Oxford University Press, United Kingdom 2019, s. 67–68; L. Hooghe, G. Marks, *Grand theories of European integration in the twenty-first century*, „Journal of European Public Policy” 2019, vol. 26, nr 8, s. 1116.

unii w warunkach rosnącej złożoności zarządzania gospodarczego. Rozszerzał kompetencje Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym, nadawał UE osobowość prawną oraz formalizował instytucjonalny status Rady Europejskiej i stanowisk jej przewodniczącego oraz wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Wzmocnił pozycję Komisji Europejskiej jako głównego organu wykonawczego i strażnika traktatów. W szczególności utrwalił jej kompetencje jako inicjatora legislacji oraz nadzorcy dyscypliny fiskalnej i funkcjonowania rynku wewnętrznego². W tym zakresie skuteczność integracji nadal pozostaje ograniczana zasadą jedno-myślności, przez co zdolność szybkich reakcji w tych dziedzinach również pozostaje nieoptymalna. To w okresach silnych szoków makroekonomicznych wciąż przekłada się na zmniejszenie efektywności. Z perspektywy ekonomii instytucjonalnej, reformy lizbońskie można interpretować jako próbę ograniczenia deficytów decyzyjnych wynikających z rozproszonej struktury odpowiedzialności instytucjonalnej – tzw. modelu wielopodmiotowej delegacji (*multi-principals model*). W tym ujęciu różne instytucje unijne – jako równorzędni zleceniodawcy (*principals*) – kierują działaniami agencji wykonawczych i regulacyjnych, co generuje wysokie koszty koordynacji, osłabia przejrzystość odpowiedzialności i utrudnia szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe³.

Szczególną cechą instytucjonalnej architektury unii gospodarczo-walutowej (UGW) pozostaje fakt, że polityka monetarna – realizowana przez Europejski Bank Centralny (EBC) – stanowiła jedyny w pełni ponadnarodowy i zcentralizowany filar integracji gospodarczej. EBC posiada wyłączne kompetencje w zakresie operacji otwartego rynku, ustalania stóp procentowych oraz zarządzania płynnością w systemie bankowym strefy euro, działając na podstawie jednolitego mandatu skoncentrowanego na stabilności cen (art. 127 TFUE)⁴. Instytucjonalna niezależność EBC oraz jego operacyjna centralizacja czynią z polityki pieniężnej najspójniejszy mechanizm zarządzania makroekonomicznego w ramach UGW. W przeciwieństwie do tego – jak już wcześniej podkreślono – pozostałe kluczowe obszary polityki gospodarczej, zwłaszcza fiskalnej i strukturalnej, pozostają w gestii państw członkowskich i podlegają jedynie mechanizmom koordynacyjnym, co prowadzi do asymetrii instytucjonalnej. Taka dychotomia osłabia funkcję stabilizacyjną całej strefy euro, ograniczając zdolność do przeciwdziałania szokom

² Patrz: T. Christiansen, M. Dobbels, *Delegated Powers and Inter-Institutional Relations in the EU after Lisbon: A Normative Assessment*, „West European Politics” 2013, vol. 36, nr 6, s. 1159–1177.

³ R. Dehousse, *Delegation of powers in the European union: The need for a multi-principals model*, „West European Politics” 2008, nr 31(4), s. 790–794 i nast.

⁴ European Parliament, *European monetary policy*, Fact Sheets on the European Union, 2003, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/86/european-monetary-policy> [dostęp: 04.09.2023].

asymetrycznym w duchu teorii optymalnych obszarów walutowych. Z punktu widzenia UGW, wyłącznie niezależna polityka pieniężna EBC pełni *de facto* rolę głównego narzędzia stabilizacji koniunkturalnej w sytuacjach kryzysowych, pozostając najbardziej zintegrowanym, w pełni ponadnarodowym elementem tej struktury⁵.

REAKCJE NA KRYZYS FINANSOWY I ZADŁUŻENIOWY: DRYF I DEREGULACJA

Globalny kryzys finansowo-ekonomiczny z lat 2007–2009, a w jego następstwie europejski kryzys zadłużeniowy 2010–2012, uwiarydliły niedoskonałości architektury instytucjonalnej UE oraz systemowe wady fundamentów unii monetarnej, stanowiącej trzon integracji gospodarczej strefy euro. Braki w zakresie politycznej integracji oraz nieskuteczna koordynacja decyzyjna ograniczyły zdolność UE do szybkiego i skutecznego reagowania na zewnętrzne szoki makroekonomiczne.

Można jednak postawić hipotezę, że eskalacja problemów wywołanych kryzysem finansowym ujawniła procesy o charakterze subsydiarnej instytucjonalizacji, zachodzące zarówno na poziomie międzyrządowym, jak i ponadnarodowym, które można uznać za załączki nowego ładu instytucjonalnego w ramach UGW. W tym kontekście, trafne wydają się słowa Jeana Monneta, wypowiedziane w 1976 r.: „Europa zostanie wykuta w kryzysach i będzie sumą rozwiązań przyjętych na te kryzysy”⁶.

Już na długo przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego istniały przesłanki, wskazujące, że UGW, jako obszar walutowy niespełniający klasycznych kryteriów optymalności, z ogromnym prawdopodobieństwem nie zapewni stabilności w warunkach międzynarodowych turbulencji gospodarczych. W przedkryzysowej narracji dominowało przekonanie o endogeniczności kryteriów konwergencji, a wielu decydentów zakładało, że sama integracja monetarna będzie generować zbieżność realną poprzez mechanizmy rynkowe i dostosowania instytucjonalne⁷.

Tymczasem narastająca niespójność cykli koniunkturalnych pomiędzy państwami członkowskimi prowadziła do utrwalania i pogłębiania nierównowag makroekonomicznych,

⁵ D. Howarth, L. Quaglia, *The political economy of the euro area's sovereign debt crisis: introduction to the special issue of the Review of International Political Economy*, „Review of International Political Economy” 2015, nr 22(3), s. 465–466; L. Quaglia, A. Verdun, *The European Central Bank, the Single Supervisory Mechanism and the COVID-19 related economic crisis: a neofunctionalist analysis*, „Journal of European Integration” 2023, nr 45(1), s. 140.

⁶ L. Guiso, P. Sapienza, L. Zingales, *Monnet's Error?*, „LEQS Paper” 2014, nr 83, s. 1.

⁷ Analizę Nowej Teorii OCA przeprowadza: H. Wagner, *Can We Expect Convergence through Monetary Integration? (New) OCA Theory versus Empirical Evidence from European Integration*, „Comparative Economic Studies” 2014, nr 56(2), s. 5–9.

które w okresie *prosperity* były maskowane przez wspólną politykę monetarną, lecz w warunkach szoku ujawniły swoje destrukcyjne efekty⁸.

W ujęciu teorii optymalnych obszarów walutowych (OCA), kluczowym warunkiem trwałości wspólnego reżimu walutowego jest zdolność państw członkowskich do absorpcji szoków asymetrycznych. Odbywa się to poprzez elastyczność cen i płac, mobilność czynników produkcji (w szczególności pracy), a także obecność automatycznych stabilizatorów fiskalnych, umożliwiających redystrybucję dochodów międzyregionalnych w trakcie cyklicznych wahań aktywności gospodarczej⁹.

Tymczasem z perspektywy niemieckiej, wspólna waluta przy relatywnie niższym poziomie kosztów pracy i wysokiej wydajności zwiększała konkurencyjność eksportu, co sprzyjało generowaniu trwałych nadwyżek na rachunku obrotów bieżących. Dodatkowo, instytucjonalna stabilność rynku pracy oraz umiarkowana dynamika płac realnych wspierały wzrost gospodarczy o charakterze zrównoważonym, choć niekoniecznie dynamicznym. Równocześnie, niskie stopy procentowe oraz rentowność obligacji państwowych umożliwiały korzystne warunki finansowania dla sektora publicznego i bankowego.

W krajach południa Europy (np. Grecja, Hiszpania, Portugalia) sytuacja była zasadniczo odmienna. Strukturalny dualizm gospodarczy, przejawiający się rozbieżnością między sektorami formalnym i nieformalnym, utrudniał skuteczne przenoszenie impulsów polityki monetarnej. Brak instytucjonalnych ograniczeń w zakresie dynamiki płac oraz słabe mechanizmy ich międzysektorowego wyrównywania skutkowały spadkiem konkurencyjności kosztowej, obniżoną produktywnością i ograniczonym popytem na wykwalifikowaną siłę roboczą¹⁰.

W takich warunkach wspólna polityka pieniężna EBC, sprzyjająca niskim kosztom kredytu, działała procyklicznie, wzmacniając nierównowagi zewnętrzne i fiskalne w państwach o słabszej pozycji strukturalnej. W konsekwencji interakcja między zróżnicowanymi instytucjami krajowymi a zunifikowaną polityką makroekonomiczną prowadziła do sytuacji, w której narzędzia skuteczne dla krajów północy okazywały się dysfunkcyjne w warunkach gospodarek południa, i odwrotnie¹¹.

W tym sensie architektura instytucjonalna UGW jest asymetryczna nie tylko w układzie regionalnym – pomiędzy modelem kapitalizmu północnego i południowego – lecz

⁸ Patrz: P. De Grauwe, Y. Ji, *Has the Eurozone become less fragile? Some empirical tests*, „Journal of Policy Modeling” 2015, nr 37(3), s. 405–413.

⁹ D. Michalski, *Teoria optymalnych obszarów walutowych w procesie tworzenia strefy euro*, „Unia Europejska. Pl” 2015, nr 2(231), s. 17.

¹⁰ T. Iversen, D. Soskice, *An structural-institutional explanation of the Eurozone crisis*, London 2013, s. 6–7.

¹¹ *Ibidem*, s. 2.

także wewnątrz państw, gdzie rozdźwięk między sektorami oraz ograniczona zdolność do koordynacji polityki fiskalnej i płacowej pogłębiają destabilizujące tendencje.

Dodatkowym przejawem strukturalnej asymetrii ładu gospodarczego UE jest współlistnienie dwóch subreżimów instytucjonalnych o ograniczonej kompatybilności. Pierwszy obejmuje państwa strefy euro, które scedowały kompetencje w zakresie polityki monetarnej na poziom ponadnarodowy, nie posiadając jednak zintegrowanej polityki fiskalnej ani gospodarczej. Drugi odnosi się do krajów członkowskich pozostających poza strefą euro – takich jak Polska czy Szwecja – które formalnie zobowiązały się do przyjęcia wspólnej waluty, lecz *de facto* utrzymują narodowe systemy pieniężne. Taka dualna architektura tworzy regulacyjną niespójność, osłabia jednolitość ram finansowych oraz komplikuje zarządzanie wspólnym rynkiem. Tego rodzaju fragmentacja może negatywnie wpływać na ogólną pozycję handlową i inwestycyjną UE, szczególnie w kontekście wysokiej wrażliwości międzynarodowego handlu towarami i usługami na warunki finansowe. Istotnym wyzwaniem pozostaje także efektywne i transparentne zarządzanie transgranicznymi zobowiązaniami finansowymi, zarówno dłużnymi, jak i kapitałowymi, oraz ryzykiem bilansowym¹². W rezultacie zdolność UE do kształtowania swojej pozycji w globalnym porządku gospodarczym może być ograniczona. Jej przewaga może ujawniać się jedynie w statycznym ujęciu agregatów makroekonomicznych, natomiast w dłuższej, dynamicznej, a tym bardziej kryzysowej perspektywie, strukturalna niespójność stanowi czynnik erozyjny¹³.

EWOLUCJA ŁADU INSTYTUCJONALNEGO UE W WARUNKACH KRYZYSU 2007–2022

Geneza kryzysu i pierwsze reakcje instytucjonalne

Źródłem kryzysu 2007+ można doszukiwać się w procesach finansjalizacji. Thomas I. Palley podkreśla, że finansjalizacja prowadzi do redystrybucji dochodów na rzecz sektora finansowego, wzrostu zadłużenia sektora prywatnego oraz oddzielenia dynamiki akumulacji kapitału od realnych fundamentów gospodarki produkcyjnej¹⁴. Efekty tego zjawiska przejawiały się poprzez ekspansję instrumentów pochodnych i sekurytyzację, które rozpraszały oraz maskowały ryzyko systemowe. Zgodnie z hipotezą niestabilności finansowej,

¹² *Bank for International Settlements, 87th Annual Report*, 1 April 2016 – 31 March 2017, Basel, s. 2.

¹³ R. Białoskórski, Ł. Kiczma, M. Sułek, *Potęga państwa, międzynarodowy układ sił w procesie zmian, Raport potęgometryczny*, Warszawa 2018, s. 15–25.

¹⁴ T.I. Palley, *Financialization: What It Is and Why It Matters*, „Levy Economics Institute Working Paper” 2007, nr 525, s. 3–4.

okres pozornej równowagi sprzyjał wzrostowi spekulacyjnego finansowania i nadmiernej lewaracji¹⁵. Istotną rolę odegrała również nieuregulowana tzw. bankowość cienia, zwiększająca podatność systemu na szoki płynnościowe¹⁶. Pogłębiające się oderwanie finansów od gospodarki realnej ilustrowała rosnąca relacja aktywów finansowych do globalnego PKB.

We wczesniej fazie kryzysu finansowego ujawniły się istotne deficyty instytucjonalne UGW, przejawiające się w braku efektywnych mechanizmów korekcyjnych, umożliwiających szybką i skoordynowaną reakcję na zewnętrzne wstrząsy makroekonomiczne.

Brak wspólnego budżetu zdolnego do prowadzenia polityki stabilizacyjnej, przy scentralizowanej polityce monetarnej, ograniczone instrumentarium fiskalne oraz niewystarczająca elastyczność rynków pracy przełożyły się na zróżnicowaną odporność państw członkowskich na szoki makroekonomiczne. W efekcie gospodarki takie jak: Grecja, Hiszpania, Portugalia, charakteryzujące się wyższym poziomem zadłużenia publicznego i deficytami obrotów bieżących, doświadczyły gwałtownego pogorszenia warunków finansowania zewnętrznego, co pogłębiło cykliczne spowolnienie, eskalując ryzyko niewypłacalności i wysokie koszty społeczne. W przeciwieństwie do nich, gospodarki rdzenia UGW (np. Niemcy, Austria, Holandia), korzystające z większej przestrzeni fiskalnej i lepszej pozycji konkurencyjnej, relatywnie szybciej ustabilizowały sytuację makroekonomiczną.

W rezultacie odpowiedzialność i ciężar dostosowań makroekonomicznych zostały przeniesione na poziom krajowy. Zwłaszcza południowoeuropejskie państwa członkowskie, które objęto programami pomocowymi, zostały zobowiązane do wdrażania procyklicznych działań konsolidacyjnych, koncentrujących się głównie na ograniczaniu wydatków publicznych i wzroście podatków. To w warunkach recesji osłabiało dodatkowo krajową konsumpcję, nasilając efekty mnożnikowe i tłumiło i tak już niedostateczną dynamikę wzrostu gospodarczego¹⁷. Dodatkowo ograniczona elastyczność nominalna (wynikająca z członkostwa w unii walutowej) oraz brak możliwości dostosowań kursowych, wymusiło na tych krajach tzw. wewnętrzną dewaluację, co skutkowało jeszcze mniejszym popytem i cięciem kosztów pracy. W przeciwieństwie, tzw. państwa rdzenia strefy euro, nie musiały wprowadzać restrykcyjnej konsolidacji fiskalnej. Utrzymały więc względną stabilność makroekonomiczną, która pozwoliła na szybszy powrót na ścieżkę wzrostu. Co więcej, ich zadowolające bilanse handlowe oraz niższa wrażliwość na presję rynków finansowych dodatkowo wzmacniały konkurencyjność względem gospodarek południa¹⁸. Natomiast

¹⁵ H.P. Minsky, *The Financial Instability Hypothesis*, Working Paper No. 74, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College 1992, s. 6–9.

¹⁶ G.B. Gorton, A. Metrick, *Regulating the Shadow Banking System, Regulating the Shadow Banking System*, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2010/09/2010b_bpea_gorton.pdf, s. 261–269 oraz dalej [dostęp: 15.02.2022].

¹⁷ European Commission, *Quarterly Report on the Euro Area*, 2013, nr 12(3), s. 26–27.

¹⁸ P.R. Lane, *The European Sovereign Debt Crisis*, „Journal of Economic Perspectives” 2012, nr 26(3), s. 50–55.

instytucjonalna reakcja Unii Europejskiej była nie tylko opóźniona, lecz również silnie niespójna, co ograniczało skuteczność wspólnotowych działań antykrzysowych i pogłębiało strukturalne napięcia wewnątrz strefy euro. Do tego ich zadowalające bilanse handlowe i relatywnie niskie koszty dostosowania zwiększały konkurencyjność względem państw peryferyjnych.

Jeśli zaś chodzi o instytucjonalną reakcję samej UE w latach 2007–2009, można uznać ją za opóźnioną, często niespójną i silnie fragmentaryczną. Brak konkretnych rozwiązań umożliwiających zarządzanie kryzysowe UE ograniczało efektywność wspólnotowych działań antykrzysowych, pogłębiając strukturalne napięcia w strefie euro i zwiększając podatność na szoki zewnętrzne. Deficyty integracyjne w obszarze wykonawczym oraz słabo umocowane kompetencje instytucji ponadnarodowych, ograniczały sprawczość unijnych mechanizmów antykrzysowych, pogłębiając nierównowagi wewnętrzne w strefie euro i obniżając odporność systemu na systemowe zakłócenia zewnętrzne.

W miarę jak kryzys finansowy rozprzestrzenił się z rynków finansowych na sferę realnej gospodarki, przechodząc następnie w fazę kryzysu zadłużeniowego i strukturalnej destabilizacji UGW, instytucjonalna architektura zarządzania gospodarczego w UE zaczęła ulegać stopniowej transformacji. Proces ten nie był jednak wynikiem planowej reformy traktatowej, lecz miał charakter reaktywno-funkcjonalny i był napędzany presją wydarzeń makro-rynkowych i politycznych. Można go określić mianem funkcjonalnego dryfu, w którym zmiana instytucjonalna zachodziła poprzez dostosowanie narzędzi i procedur *ad hoc*, często wychodzącym poza ramy *acquis communautaire*.

Początkowo dominowała logika międzyrządowa, zakorzeniona w ramach ustrojowych określonych przez Traktat z Maastricht i wzmocnione przez Traktat Lizboński. Rola Komisji Europejskiej (KE) w koordynacji polityki gospodarczej w sytuacjach nadzwyczajnych była ograniczona, zarówno w sensie prawnym, jak i politycznym, co skutkowało przesunięciem centrum decyzyjnego na poziom Rady Europejskiej (RE) i Rady UE (RUE). Dzięki temu RE stopniowo zwiększała swoją pozycję jako instytucja zarządzania kryzysowego i politycznego przywództwa UE¹⁹.

W ujęciu deliberatywnej międzyrządowości²⁰, jak wskazuje Uwe Puetter, państwa członkowskie nie dążyły do dalszej supranacjonalizacji zarządzania gospodarczego,

¹⁹ H. Kassim, L. Tholoniati, *Crisis and Crisis Management in the European Union: The European Council and European Commission Revisited*, Chapter 15, s. 6, https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/79961/1/Accepted_Manuscript.pdf [dostęp: 20.05.2023].

²⁰ Klasyczna międzyrządowość (w ujęciu Andrew Moravcsika) zakłada, że państwa członkowskie jako suwerenni aktorzy podejmują decyzje w oparciu o narodowy interes i logikę kosztów i korzyści, delegując kompetencje wyłącznie w warunkach jednomyślności i przy zachowaniu kontroli nad procesem integracji. Międzyrządowość deliberatywna natomiast prowadzenie przez państwa członkowskie dialogu politycznego, mającego na celu konsensualne uzgadnianie kierunków polityki, bez delegowania kompetencji na poziom ponadnarodowy.

lecz intensyfikowały koordynację poprzez dialog polityczny w ramach RE i poprzez wyspecjalizowane formaty, jak Rada ECOFIN oraz Eurogrupa²¹. To właśnie te gremia – zgodnie z logiką międzyrządową – pełniły funkcję „deliberacyjnych organów wykonawczych”, w których ministrowie finansów uzgadniali odpowiedzi na kryzys bez udziału Parlamentu Europejskiego i przy ograniczonej roli Komisji Europejskiej²².

Przykładem tej dominacji logiki międzyrządowej była reakcja na szok wywołany finansjalizacją w 2008 r., kiedy to państwa członkowskie ogłaszały własne krajowe programy ratunkowe dla sektora bankowego, bez znacznej roli KE oraz z pominięciem unijnego procesu koordynacji gospodarczej.

Dopiero w kolejnych latach, w odpowiedzi na narastającą presję systemową, instytucje ponadnarodowe, w szczególności KE i EBC, zaczęły odzyskiwać sprawczość operacyjną poprzez elastyczną reinterpretację istniejących reguł i rozwój praktyk wykraczających poza literalny mandat traktatowy, co z kolei podkreśla Vivien A. Schmidt w ramach podejścia instytucjonalizmu dyskursywnego²³.

Zmiany w architekturze ładu gospodarczego UE w świetle kryzysu zadłużeniowego i rosnącej roli instytucji ponadnarodowych

W miarę jak kryzys się pogłębiał, pojawiło się zjawisko określane w literaturze jako „nowa międzyrządowość” (*new intergovernmentalism*), rozwijane przez Bickertona, Hodsona, Puettera, Fabbriniego oraz Schmidta²⁴.

W odróżnieniu od klasycznego modelu, nowa międzyrządowość charakteryzowała się tworzeniem struktur i rozwiązań instytucjonalnych poza porządkiem traktatowym – tzw. struktur *de novo* – konstruowanych na podstawie kompromisu politycznego między państwami członkowskimi, a nie na zasadzie przekazania kompetencji na poziom wspólnotowy²⁵. Przykładami takich rozwiązań są: Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF), jego następca Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), Pakt

²¹ U. Puetter, *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2012, nr 19(2), s. 167–175.

²² *Ibidem*, s. 171.

²³ V.A. Schmidt, *Reinterpreting the rules 'by stealth' in times of crisis: a discursive institutionalist analysis of the European Central Bank and the European Commission*, „West European Politics” 2016, nr 39(5), s. 1032–1034, 1038–1048.

²⁴ Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, USA 2015, s. 703–722; S. Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro-Crisis*, Cambridge 2015, s. 124–143, DOI: 10.1017/CBO9781316218945; V.A. Schmidt, *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism*, Rzym 2016, s. 9–10, 13–18.

²⁵ W tej koncepcji instytucje ponadnarodowe pełnią funkcje wyłącznie wykonawcze.

Fiskalny, Europejski Semestr oraz pakiety legislacyjne „Six-Pack” i „Two-Pack”. Na tym etapie wciąż znaczenie instytucji ponadnarodowych jest relatywnie niewielkie, nie mniej jednak, poza eksponowaną już rolą RE, zauważalne jest przesunięcie części kompetencji ku instytucjom nieformalnym, działającym równoległe do ram traktatowych i odgrywającym istotną rolę w procesach decyzyjnych w kontekście nasilających się napięć polityczno-ekonomicznych. Szczególnie interesującym przypadkiem takiego mechanizmu, działającego jednocześnie w ramach nowego instytucjonalizmu ekonomicznego (NEI) jest duumwirat niemiecko-francuski. Jest on przykładem swobodnego wewnętrznego rdzenia koordynacyjnego UGW, osadzonego nie w formalnych strukturach traktatowych, ale w historycznej, strategicznej współpracy największych gospodarek strefy euro. Ten duet, przy wszystkich różnicach interesów, ideologiczno-ekonomicznych z perspektywy odmiennych modeli kapitalizmu (koordynowanego modelu niemieckiego i etatystycznego modelu francuskiego)²⁶, odegrał centralną rolę w architekturze instytucjonalnej UGW w latach 2010–2015. Hanno Degner i Dirk Lauffen zauważają, że ani same Niemcy, ani nawet w duecie z Francją nie mają dominującej siły, aby modelować kształt unijnego ładu. Ich skuteczność opiera się raczej na zdolności do wytwarzania konsensualnych rozwiązań bilateralnych, które następnie przenoszone są na poziom UE i adaptowane przez pozostałe państwa członkowskie w ramach kompromisu międzyrządowego²⁷.

Z jednej strony takie działanie znacząco obniżało koszty transakcyjne związane z negocjacjami wewnątrz Rady i Eurogrupy, z drugiej zaś pozwalało na łagodzenie napięć, wynikających z rozbieżności interesów państw członkowskich. Taki mechanizm przyczynił się do sprawniejszego wdrażania kluczowych instrumentów kryzysowych w późniejszym czasie, takich jak Pakt Fiskalny, EMS oraz pakiety Six-Pack i Two-Pack²⁸ czy Euro Plus²⁹.

Tę formę instytucjonalnego pragmatyzmu i adaptacyjności można odczytywać w świetle koncepcji spontanicznego porządku instytucjonalnego F.A. von Hayeka, zgodnie z którą instytucje formalne wyłaniają się jako odpowiedź na presję wynikającą z funkcjonowania sieci relacji nieformalnych i społecznych, bez centralnego planowania, lecz poprzez procesy ewolucyjne.

²⁶ P.A. Hall, *The Economics and Politics of the Euro Crisis*, London 2012, s. 355–371.

²⁷ H. Degner, D. Leuffen, *Franco-German cooperation and the rescuing of the Eurozone*, „European Union Politics” 2019, nr 20(1), s. 3 i nast.

²⁸ „Sześciopak” jest instrumentem wzmacniającym postanowienia Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu i składa się z pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy, natomiast „Dwupak”, to dwa rozporządzenia wzmacniające środki Sześciopaku i Paktu Fiskalnego

²⁹ Ch. Schweiger, J.M. Magone, *Differentiated Integration and Cleavage in the EU under Crisis Conditions*, „Perspectives on European Politics and Society” 2014, nr 15(3), s. 261.

W miarę rozlewania się kryzysu na kolejne segmenty i jego ewolucji, okazało się, że początkowo dominujący ład międzyrządowy oraz rola RE, jako głównego ośrodka międzyrządowego przywództwa w zarządzaniu kryzysowym, nie doprowadziły do utrwalenia logiki międzyrządowej jako jedynej formy integracji. W miarę nasilania się presji systemowej i ujawniania ograniczeń koordynacji politycznej opartej wyłącznie na państwach członkowskich, instytucje ponadnarodowe – zwłaszcza KE i EBC – zaczęły aktywnie rekonstruować swoją rolę operacyjną, często działając poza literalnym mandatem traktatowym³⁰.

Nie jest jednak oczywiste, że dryf ładu międzyrządowego skierował system dyskrecyjnie w stronę wzmocnienia komponentu ponadnarodowego. Renaud Dehousse, Michael W. Bauer i Stefan Becker dowodzą, że pomimo siły RE jako inicjatora procesu legislacyjnego (w samym 2011 r. odbyło się 11 posiedzeń RE)³¹, to KE i EBC zyskały najwięcej w ramach reform zarządzania gospodarczego³².

Komisja Europejska umocniła swoją pozycję w zakresie:

- nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich, w tym władzy interpretacyjnej w kwestiach nierównowagi makroekonomicznej oraz funkcji korekcyjno-zapobiegawczych;
- oceny ryzyka dla stabilności finansowej i potrzeb pomocowych;
- formułowania zaleceń, oceny środków naprawczych i wydawania opinii (np. ws. terminów dostosowań fiskalnych);
- rozszerzenia roli strażnika traktatów;
- wzmocnionego wykonawstwa poprzez odwróconą większość kwalifikowaną w ramach procedur fiskalnych (*de facto* przy przyjęciu Sześciopaku i skonsolidowaniu przez Pakt Fiskalny).

EBC, jako instytucja wykazująca się dużą inicjatywą, uzyskał:

- rozszerzone instrumentarium polityki monetarnej, w tym operacje OMT;
- rolę kotwicy w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym (SSM) (na mocy art. 127 ust. 6 TFUE), przez co EBC został powierzony nadzór nad większością europejskich banków, zgodnie z wnioskiem KE;
- nadzór mikroostrożnościowy w ramach unii bankowej oraz wpływ na rozwój architektury makroostrożnościowej poprzez rekomendacje Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB);

³⁰ V.A. Schmidt, *Reinterpreting the rules...*, *op. cit.*, s. 12–17.

³¹ *Raport Rada Europejska 2011*, opracowana przez Sekretariat Generalny Rady, styczeń 2012, s. 5, <https://www.consilium.europa.eu/media/21338/qcao11001plc.pdf> [dostęp: 5.06.2023].

³² M.W. Bauer, S. Becker, *The unexpected winner of the crisis: The European Commission's strengthened role in economic governance*, United Kingdom 2014, s. 213–229; R. Dehousse, *Why has EU macroeconomic governance become more supranational?*, „Journal of European Integration” 2016, nr 38(5), s. 619–628.

- uprawnienia decyzyjne w zakresie licencjonowania banków w strefie euro, ostatniej instancji decyzyjnej w zakresie udzielania lub możliwości cofnięcia licencji bankowych w strefie euro³³.

Można zatem uznać, że proces podejmowania decyzji i ich realizacji w ramach reakcji na kryzys po 2007 r. przebiegał na zasadzie funkcjonalnego efektu *spill-over*: od poziomu nieformalnych uzgodnień między rządami (np. duumwiratu niemiecko-francuskiego), przez formaty międzyrządowe, aż po struktury ponadnarodowe, które uzyskały dominującą pozycję w kluczowych obszarach. Szczególnie istotnym przykładem była unia bankowa, której celem było ograniczenie ryzyka systemowego, poprawa nadzoru mikroostrożnościowego oraz ograniczenie zjawiska zarażania kryzysem finansowym w bankach transgranicznych³⁴.

Hybrydyzacja ładu i wzrost roli instytucji ponadnarodowych

Kolejne kryzysowe lata 2012–2015 stanowiły ewolucję ładu instytucjonalnego w stronę hybrydyzacji, w której komponenty międzyrządowe i ponadnarodowe zaczęły współistnieć i wzajemnie się uzupełniać. Z ekonomicznego punktu widzenia, można odczytywać te procesy w duchu teorii neofunkcjonalnej, zgodnie z którą ograniczenia integracji sektorowej wywołują presję na dalszą integrację w sąsiadujących obszarach polityk (*spill-over*)³⁵. W tym przypadku presja fiskalna i niestabilność banków wymusiły rozszerzenie unijnego nadzoru makroostrożnościowego i pogłębienie kompetencji EBC.

Polityka monetarna EBC, realizowana przy użyciu niestandardowych instrumentów, takich jak program Outright Monetary Transactions (OMT) oraz luzowanie ilościowe (QE), odegrała kluczową rolę w stabilizacji warunków finansowych w strefie euro. Działania te przyczyniły się nie tylko do redukcji premii za ryzyko na rynkach obligacji państw peryferyjnych, ale również usprawniły mechanizm transmisji monetarnej do gospodarki realnej oraz odegrały istotną funkcję stabilizacyjną poprzez odbudowę zaufania inwestorów do trwałości unii walutowej³⁶.

³³ M.W. Bauer, S. Becker, *The unexpected winner of the crisis...*, *op. cit.*, s. 213–229; R. Dehouse, *Why has EU macroeconomic governance...*, *op. cit.*, s. 619–628.

³⁴ V. Constâncio, *Establishing the Single Supervisory Mechanism; the first pillar of the Banking Union*, 11th Annual European Financial Services Conference, Brussels, 31 January 2013, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130131.en.html> [dostęp: 04.05.2023].

³⁵ P.C. Schmitter, *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*, „Journal of European Public Policy” 2005, nr 12, s. 257–258 i nast.

³⁶ P. Andrade, J. Breckenfelder, F. De Fiore, i in., *The ECB's asset purchase programme: an early assessment*, ECB Working Paper No. 1956, European Central Bank (ECB), Frankfurt a. M 2016, s. 3–14; M. Fratzscher, M.L. Duca, R. Straub, *ECB Unconventional Monetary Policy: Market Impact and International Spillovers*, „IMF Economic Review” 2016, nr 64(1), s. 38–43.

Choć model hybrydowy okazał się funkcjonalny w warunkach kryzysu, jego zakorzenienie prawne i legitymizacyjne pozostało ograniczone, co czyni go strukturą przejściową, podatną na erozję w przypadku kolejnych napięć politycznych lub asymetrii interesów. Ten etap hybrydyzacji stanowi punkt wyjścia do kolejnej fazy transformacji ładu UGW, którą zainicjowały nowe kryzysy po 2015 r., w szczególności związane z napięciami geopolitycznymi, pandemią COVID-19 oraz debatą o unii fiskalnej i wspólnej odpowiedzi budżetowej w ramach mechanizmu Next Generation EU (NGEU).

W ostatniej fazie analizowanego okresu – obejmującej lata 2020–2022 – instytucjonalny dryf ładu UGW został zainicjowany przez szok egzogeniczny, jakim była pandemia COVID-19³⁷. W odróżnieniu od wcześniejszych kryzysów finansowych i fiskalnych, źródło destabilizacji miało charakter zewnętrzny, symetryczny i wysoce nieprzewidywalny, oddziałując w sposób równoległy na wszystkie państwa członkowskie UE, niezależnie od ich pozycji w systemie integracyjnym.

Podobnie jak na początku kryzysu 2007+, pierwotne zarządzanie kryzysem było spontaniczne, zdecentralizowane na poziomie państw narodowych, gdzie wykorzystano instrumenty krajowe w odpowiedzi na lokalne potrzeby. Wprowadzono środki ograniczające mobilność, czasowe zamknięcia sektorów gospodarki oraz ekspansywne bodźce fiskalne, obejmujące m.in. gwarancje kredytowe, ulgi podatkowe, dotacje dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Równoległe nastąpiło czasowe zawieszenie obowiązywania unijnych reguł fiskalnych w ramach ogólnej klauzuli wyjścia Paktu Stabilności i Wzrostu. Ograniczono również stosowanie reguł rynku wewnętrznego, co skutkowało czasowym wstrzymaniem swobodnego przepływu osób, towarów i usług.

Z czasem jednak pierwszoplanowe antykryzysowe działania państw członkowskich zaczęły być uzupełniane przez mechanizmy instytucjonalne tworzone *ad hoc*, poza porządkiem traktatowym, jak chociażby wprowadzenie funduszu odbudowy NGEU, mającego na celu przeciwdziałanie gospodarczym skutkom pandemii oraz wzmocnienie spójności strefy euro. Tu po raz kolejny przełomową rolę odegrał niemiecko-francuski duumwirat, podpisując 18 maja 2020 r. kompromisowe porozumienie w tej kwestii³⁸. Propozycja ta została następnie przyjęta przez KE, która zaakceptowała wartość na 750 mld euro, z czego 500 mld euro miało przyjąć

³⁷ M. Dahl, *Wpływ pandemii COVID-19 na ustroj społeczno-gospodarczy Unii Europejskiej oraz realizację strategii Europejskiego Zielonego Ładu*, [w:] A. Chojan, M. Dahl, E. Florczak (red.), *Europa w czasie pandemii COVID-19*, ELIPSA, Warszawa 2021, s. 111–121.

³⁸ *Franco-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis*, Élysée Palace, 18 maja 2020, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/05/18/french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the-coronavirus-crisis> [dostęp: 23.10.2022].

formę bezzwrotnych grantów, a 250 mld euro jako pożyczki na preferencyjnych warunkach³⁹.

Fundusz ten został częściowo sfinansowany poprzez emisję wspólnotowego długu przez Komisję Europejską na rynkach kapitałowych, co stanowiło jakościową zmianę w logice integracji fiskalnej UE. Umożliwiło to powstanie quasi-fiskalnego mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej, który choć czasowy, był wyrazem rosnącej presji na zwiększenie zdolności budżetowych UE w obliczu szoków systemowych⁴⁰. W literaturze pojawiły się analogie do tzw. momentu Hamiltonowskiego – historycznego precedensu federalizacji długu w USA – wskazujące na potencjalne przesunięcie w stronę unii fiskalnej⁴¹.

W reakcji monetarnej na kryzys związany z COVID-19 EBC uruchomił Pandemiczny Program Zakupów Awaryjnych (PEPP), którego celem było przeciwdziałanie fragmentacji finansowej oraz wspieranie jednolitych warunków kredytowych w całej strefie euro. Program ten, analogicznie do wcześniejszego instrumentu OMT wdrożonego w czasie kryzysu zadłużeniowego, rozszerzył operacyjne możliwości EBC i wzmocnił jego funkcję stabilizacyjną w systemie unii walutowej. Z perspektywy instytucjonalnej pandemia przyczyniła się do dalszego umocnienia roli EBC jako strażnika integralności strefy euro oraz Komisji Europejskiej jako quasi-fiskalnego koordynatora w ramach mechanizmu NGEU⁴². Etap ten stanowi dojrzałą fazę funkcjonalnego dryfu instytucjonalnego, który doprowadził do ukształtowania się modelu hybrydowego, łączącego elementy międzyrządowe (np. decyzje Rady Europejskiej, rola duumwiratu) z rosnącym komponentem ponadnarodowym (EBC, KE), operującym w warunkach elastycznej reinterpretacji istniejących kompetencji traktatowych. Choć formalna rewizja traktatowa nie miała miejsca, przesunięcie równowagi instytucjonalnej sugeruje trwałą zmianę zasad zarządzania gospodarczego w ramach UGW. Nowością tej fazy był nie tylko symetryczny i globalny charakter szoku, ale również zintegrowana, systemowa odpowiedź instytucjonalna: utworzenie nowych instrumentów (NGEU, PEPP), wzmocnienie roli istniejących instytucji ponadnarodowych oraz relatywne osłabienie obowiązywania dotychczasowych ram

³⁹ European Commission, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation. Communication from the Commission*, COM(2020) 456 final, Brussels, 27 maja 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN> [dostęp: 08.09.2022].

⁴⁰ D. McCaffrey, *Analysis: The COVID-19 crisis and Merkel's last big test*, <https://www.euronews.com/2020/05/28/analysis-the-covid-19-crisis-and-merkel-s-last-big-test> [dostęp: 15.06.2020].

⁴¹ D. Murray, *Angela Merkel takes her cue from Alexander Hamilton to overhaul the European Union*, <https://www.cbc.ca/news/world/merkel-eu-aid-commission-don-murray-1.5587072> [dostęp: 14.06.2020].

⁴² J. Pinto, T. Costa, *The Impact of the ECB's PEPP on Euro Area Bond Spreads*, „European Review of Business Economics” 2023, nr 2(2), s. 58–63.

fiskalnych. Z ekonomicznego punktu widzenia, podobnie jak po kryzysie finansowym z lat 2007–2009, presja systemowa doprowadziła do instytucjonalnych innowacji, które wzmocniły zdolności koordynacyjne zarządzania gospodarczego na poziomie unijnym. Pandemia uwypukliła konieczność rozwijania wspólnych zdolności fiskalnych oraz ściślejszej współpracy makroekonomicznej, stając się katalizatorem pogłębienia integracji gospodarczej w warunkach nadzwyczajnych.

WNIOSKI

Analiza ewolucji ładu instytucjonalnego UE, w latach 2007–2022 wskazuje, że kolejne fale kryzysów systemowych: od globalnego kryzysu finansowego, przez kryzys zadłużeniowy w strefie euro, aż po pandemię COVID-19, pełniły funkcję katalizatorów głębokich przemian strukturalnych w zakresie zarządzania gospodarczego. Kryzysy te ujawniły nie tylko deficyty integracyjne i asymetrie kompetencyjne w architekturze unii walutowej, lecz także uruchomiły mechanizmy funkcjonalnego dryfu, które stopniowo rekonfigurowały równowagę między poziomem międzyrządowym a ponadnarodowym.

Główne wnioski płynące z przeprowadzonej analizy są następujące:

- uwzględnione w opracowaniu kryzysy systemowe wymusiły odejście od sztywno zdefiniowanych ram traktatowych na rzecz elastycznych, często pozatraktatowych rozwiązań instytucjonalnych. W szczególności widoczna była ewolucja od dominującego modelu międzyrządowego do hybrydowej architektury, w której rosnącą rolę odgrywają KE i EBC;
- trwała dychotomia między uwspólnotowioną polityką pieniężną (strefa euro) a pozostawioną w kompetencjach państw członkowskich polityką fiskalną, ogranicza zdolność do efektywnego reagowania na szoki asymetryczne, co potwierdzają konsekwencje kryzysu finansowo-ekonomicznego i zadłużenia. W warunkach braku automatycznych stabilizatorów i mechanizmów redystrybucyjnych obciążenie kosztami dostosowań spadło w sposób nierównomierny na państwa członkowskie;
- w obliczu ograniczeń formalnych, UE wykazała się zdolnością do generowania instytucjonalnych innowacji, takich jak m.in. NGEU czy PEPP, które wzmocniły zdolności koordynacyjne i stworzyły nowe, quasi-fiskalne narzędzia stabilizacyjne. Z perspektywy teorii neofunkcjonalnej i ekonomii instytucjonalnej, były to przejawy efektu *spill-over*;
- pomimo widocznych postępów w zakresie integracji funkcjonalnej, struktura zarządzania gospodarczego UE nadal pozostaje niespójna i podatna na napięcia polityczno-ekonomiczne;

- KE umocniła swoją pozycję jako quasi-fiskalny koordynator, natomiast EBC potwierdził swoją rolę jako kotwica stabilności systemowej. Wzrost ich znaczenia w czasie kryzysów wskazuje na stopniowe przesuwanie punktu ciężkości integracji ku komponentowi ponadnarodowemu, nawet bez formalnej rewizji traktatów.

Podsumowując, ewolucja ładu instytucjonalnego UE po 2007 r. ukazuje, że zdolność do skutecznego zarządzania kryzysowego nie wynika wyłącznie z formalnych kompetencji zapisanych w traktatach, lecz przede wszystkim z elastyczności, przywództwa politycznego oraz zdolności do pragmatycznej reinterpretacji istniejących reguł. To przesunięcie w stronę hybrydowego modelu integracji może stanowić fundament dla przyszłych reform, jednak jego trwałość pozostaje uzależniona od zdolności UE do przewyższania napięć aksjologicznych, fiskalnych i politycznych w obliczu nowych wyzwań systemowych.

BIBLIOGRAFIA

- Andrade P., Breckenfelder J., De Fiore F., i in., *The ECB's asset purchase programme: an early assessment*, ECB Working Paper No. 1956, European Central Bank (ECB), Frankfurt a. M. 2016.
- Bank for International Settlements, *87th Annual Report*, 1 April 2016 – 31 March 2017, Basel.
- Bauer M.W., Becker S., *The unexpected winner of the crisis: The European Commission's strengthened role in economic governance*, United Kingdom 2014.
- Białoskórski R., Kiczma Ł., Sułek M., *Potęga państw, międzynarodowy układ sił w procesie zmian. Raport potęgometryczny*, Warszawa 2018.
- Bickerton C.J., Hodson D., Puetter U., *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, USA 2015.
- Christiansen T., Dobbels M., *Delegated Powers and Inter-Institutional Relations in the EU after Lisbon: A Normative Assessment*, „West European Politics” 2013, nr 36(6), s. 1159–1177.
- Constâncio V., *Establishing the Single Supervisory Mechanism: the first pillar of the Banking Union*, Brussels 2013, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130131.en.html> [dostęp: 04.05.2023].
- Dahl M., *Wpływ pandemii COVID-19 na ustrój społeczno-gospodarczy Unii Europejskiej oraz realizację strategii Europejskiego Zielonego Ładu*, [w:] A. Chojan, M. Dahl, E. Florczak (red.), *Europa w czasie pandemii COVID-19*, ELIPSA, Warszawa 2021, s. 111–122.

- De Grauwe P., Ji Y., *Has the Eurozone become less fragile? Some empirical tests*, „Journal of Policy Modeling” 2015, nr 37(3), s. 404–414.
- Degner H., Leuffen D., *Franco-German cooperation and the rescuing of the Eurozone*, „European Union Politics” 2019, nr 20(1), s. 1–36.
- Dehousse R., *Delegation of powers in the European Union: The need for a multi-principals model*, „West European Politics” 2008, nr 31(4), s. 789–805.
- Dehousse R., *Why has EU macroeconomic governance become more supranational?*, „Journal of European Integration” 2016, nr 38(5), s. 617–637.
- European Commission, *Quarterly Report on the Euro Area*, 2013, nr 12(3). European Commission, *Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, COM(2020) 456 final, Brussels, 27 May 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN> [dostęp: 08.09.2022].
- European Parliament, *European monetary policy. Fact Sheets on the European Union*, 2023 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/86/european-monetary-policy> [dostęp: 04.09.2023].
- Fabbrini S., *Which European Union? Europe after the Euro-Crisis*, Cambridge 2015, DOI: 10.1017/CBO9781316218945.
- Fratzscher M., Lo Duca M., Straub R., *ECB Unconventional Monetary Policy: Market Impact and International Spillovers*, „IMF Economic Review” 2016, nr 64(1), s. 1–84.
- Franco-German Initiative, *Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis*, Élysée Palace, 18 maja 2020, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/05/18/french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the-coronavirus-crisis> [dostęp: 23.10.2023].
- Gorton G.B., Metrick A., *Regulating the Shadow Banking System*, 2010, <https://ssrn.com/abstract=1676947> [dostęp: 25.11.2022].
- Guiso L., Sapienza P., Zingales L., *Monnet’s Error?*, LEQS Paper No. 83, London 2014.
- Hall P.A., *The Economics and Politics of the Euro Crisis*, London 2012.
- Hooghe L., Marks G., *Grand theories of European integration in the twenty-first century*, „Journal of European Public Policy” 2019, nr 26(8), s. 1113–1133.
- Howarth D., Quaglia L., *The political economy of the euro area’s sovereign debt crisis: Introduction*, „Review of International Political Economy” 2015, nr 22(3), s. 457–484.
- Iversen T., Soskice D., *An structural-institutional explanation of the Eurozone crisis*, London 2013.
- Kassim, H., Tholoniati, L., *Crisis and Crisis Management in the European Union: The European Council and European Commission Revisited*, 2021, s. 6, https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/79961/1/Accepted_Manuscript.pdf [dostęp: 20.05.2023].

- Lane P.R., *The European Sovereign Debt Crisis*, „Journal of Economic Perspectives” 2012, nr 26(3), s. 49–67.
- McCaffrey D., *Analysis: The COVID-19 crisis and Merkel’s last big test*, 2020, <https://www.euronews.com/2020/05/28/analysis-the-covid-19-crisis-and-merkel-s-last-big-test> [dostęp: 15.06.2022].
- Michalski D., *Teoria optymalnych obszarów walutowych w procesie tworzenia strefy euro*, „Unia Europejska.pl” 2015, nr 2(231), s. 17–29.
- Minsky H.P., *The Financial Instability Hypothesis*, Working Paper No. 74, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College 1992.
- Moravcsik A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press 1998.
- Moravcsik A., Schimmelfennig F., *Liberal Intergovernmentalism*, [w:] Wiener, A., Börzel, T. A., Risse, T. (red.), *European Integration Theory*, 3rd ed., Oxford University Press 2019, s. 67–68.
- Murray D., *Angela Merkel takes her cue from Alexander Hamilton to overhaul the European Union*, 2020, <https://www.cbc.ca/news/world/merkel-eu-aid-commission-don-murray-1.5587072> [dostęp: 14.06.2022].
- Palley T.I., *Financialization: What It Is and Why It Matters*, „Levy Economics Institute Working Paper” 2007, nr 525, s. 1–31.
- Pinto J., Costa T., *The Impact of the ECB’s PEPP on Euro Area Bond Spreads*, „European Review of Business Economics” 2023, nr 2(2), s. 53–81.
- Puetter U., *Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2012, nr 19(2), s. 161–178.
- Quaglia L., Verdun A., *The European Central Bank, the Single Supervisory Mechanism and the COVID-19 related economic crisis: a neofunctionalist analysis*, „Journal of European Integration” 2023, nr 45(1), s. 139–156.
- Raport Rada Europejska (2011)*, opracowany przez Sekretariat Generalny Rady, styczeń 2012, <https://www.consilium.europa.eu/media/21338/qcao11001plc.pdf> [dostęp: 05.06.2023].
- Schmidt V.A., *Reinterpreting the rules ‘by stealth’ in times of crisis: a discursive institutionalist analysis of the European Central Bank and the European Commission*, „West European Politics” 2016, nr 39(5), s. 1032–1052.
- Schmidt V.A., *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism*, Rzym 2016.
- Schmitter P.C., *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*, „Journal of European Public Policy” 2005, nr 12(2), s. 255–272.

Schweiger C., Magone J. M., *Differentiated Integration and Cleavage in the EU under Crisis Conditions*, „Perspectives on European Politics and Society” 2014, nr 15(3), s. 259–265.

Wagner H., *Can We Expect Convergence through Monetary Integration? (New) OCA Theory versus Empirical Evidence from European Integration*, „Comparative Economic Studies” 2014, nr 56(2), s. 5–9.

SZOKI MAKROEKONOMICZNE A INSTYTUCJONALNA REKONFIGURACJA ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Artykuł analizuje wpływ szoków makroekonomicznych na ewolucję instytucjonalną zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej w latach 2007–2022, ze szczególnym uwzględnieniem Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW). Odwołując się do paradygmatu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej oraz teorii integracji europejskiej, wskazano, że kryzysy: finansowy, zadłużeniowy i pandemiczny pełniły rolę katalizatorów funkcjonalnego dryfu, prowadząc do redystrybucji kompetencji i przesunięcia równowagi instytucjonalnej w kierunku poziomu ponadnarodowego. Szczególną uwagę poświęcono napięciom wynikającym z asymetrii między jednolitą polityką monetarną a rozproszonym nadzorem fiskalnym oraz ograniczoną koordynacją polityk makroekonomicznych. Analiza pokazuje, że reakcje instytucjonalne obejmowały rozwój pozatraktatowych instrumentów fiskalnych i ekspansję mandatów Komisji Europejskiej i EBC, mimo braku formalnych zmian traktatowych. W efekcie ukształtował się hybrydowy model zarządzania gospodarczego, charakteryzujący się większą elastycznością instytucjonalną i rosnącą rolą komponentu ponadnarodowego. Artykuł wnosi wkład do badań nad instytucjonalnym wymiarem integracji gospodarczej UE, ukazując zarządzanie gospodarcze jako obszar strukturalnej adaptacji w warunkach powtarzających się szoków systemowych.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, strefa euro, Unia Gospodarczo-Walutowa, ekonomia instytucjonalna, kryzys, integracja ekonomiczna, szoki makroekonomiczne

MACROECONOMIC SHOCKS AND INSTITUTIONAL RECONFIGURATION OF ECONOMIC GOVERNANCE IN THE EUROPEAN UNION

Abstract

The article analyzes the impact of macroeconomic shocks on the institutional evolution of economic governance in the European Union between 2007 and 2022, with particular emphasis on the Economic and Monetary Union (EMU). Drawing on the paradigm of New Institutional Economics and theories of European integration, it demonstrates that the financial, sovereign debt, and pandemic crises acted as catalysts of functional drift, leading to a redistribution of competences and a shift in the institutional balance toward the supranational level. Particular attention is given to tensions arising from the asymmetry between a unified monetary policy and fragmented fiscal oversight, as well as limited coordination of macroeconomic policies. The analysis shows that institutional responses involved the development of extra-treaty fiscal instruments and the expansion of the mandates of the European Commission and the European Central Bank, despite the absence of formal treaty reform. As a result, a hybrid model of economic governance has emerged, characterized by greater institutional flexibility and an increasing role for the supranational component. The article contributes to the study of the institutional dimension of EU economic integration by portraying economic governance as a domain of structural adaptation under repeated systemic shocks.

Keywords: European Union, Euro Area, Economic and Monetary Union, Institutional Economics, Crisis, Economic Integration, Macroeconomic Shocks