

Radosław KUPCZYK 

Uniwersytet Wrocławski

[radoslaw.kupczyk@uwr.edu.pl](mailto:radoslaw.kupczyk@uwr.edu.pl)

## POLITYCZNE I EKONOMICZNE PROBLEMY ROZWOJU STREFY EURO

### ABSTRACT Political and Economic Problems of the Euro Area Development

The aim of the article is to examine how political and economic changes introduced in the field of economic governance as a result of the economic crisis will affect the effectiveness of economic policy at the supranational level. The first part presents problems related to the political conditions of the functioning of the euro area. In the second part, proposals for institutional changes affecting the improvement of economic policy coordination were analysed. The research was based on the theory of the optimal currency area using the system method.

**Keywords:** monetary union, economic policy, theory of optimal currency areas, economic management

**Słowa kluczowe:** unia monetarna, polityka gospodarcza, teoria optymalnych obszarów walutowych, zarządzanie gospodarcze

## WSTĘP

Dotychczasowe doświadczenia związane z kryzysem gospodarczym wskazują, że utożsamianie go wyłącznie z problemami ekonomicznymi nie wystarczy do prawidłowego zrozumienia funkcjonowania unii monetarnej w Europie. Szczególny kłopot sprawia prowadzenie kryzysu występującego w strefie euro tylko do fiskalnej polityki gospodarczej w postaci poprawy dyscypliny budżetowej. Chcąc ograniczyć negatywne konsekwencje związane z kryzysem zadłużeniowym, państwa członkowskie muszą podjąć decyzję polityczną o wzroście zakresu konwergencji fiskalnej w celu poprawy procesów dostosowawczych. Niezmiernie trudno to zrobić, ponieważ dotyczy to ograniczenia zwyczki płac w sferze budżetowej oraz wydatków na politykę społeczną. W odniesieniu do systemu instytucjonalnego istotne jest opracowanie ponadnarodowych instrumentów możliwych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych. Należy jednak podkreślić, że dalsze pogłębienie integracji wymagałoby ponownego doprecyzowania koncepcji wspólnej polityki gospodarczej, łączącej wymiar ekonomiczny z uwarunkowaniami politycznymi. Może być to szczególnie ważne w zakresie wypracowania mechanizmów pozwalających na szybkie przeciwdziałanie kryzysom gospodarczym, wynikającym z nadmiernie ekspansywnej polityki fiskalnej państw członkowskich strefy euro. Największą jej instytucjonalną słabością jest brak skutecznych i niezawodnych mechanizmów kontroli polityki fiskalnej, wspólnego budżetu opartego na mechanizmach solidarnościowych oraz, co najistotniejsze, instytucji politycznych odpowiedzialnych za prowadzenie i koordynację polityki gospodarczej.

Wciąż są widoczne braki instytucjonalne sięgające czasów tworzenia unii gospodarczej i walutowej (UGiW). Ze względu na to, że państwa członkowskie nie podjęły decyzji o przekazaniu większych kompetencji i środków finansowych na poziom ponadnarodowy, zarządzanie unią monetarną opiera się w dużym stopniu na modelu współpracy międzyrządowej, która nie jest w stanie rozwiązać efektywnie problemów gospodarczych na szczeblu UGiW, nie mówiąc już o prowadzeniu skutecznej polityki rozwoju gospodarczego. Traktat z Maastricht utrwalił *deliberatywny model współpracy międzyrządowej* jako podstawową metodę osiągania większej spójności gospodarczej<sup>1</sup>, ograniczając jednocześnie integrację w obszarze zarządzania gospodarczego, co nasila procesy kryzysowe i dezintegracyjne.

## POLITYCZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU UNII MONETARNEJ

Historycznie rozwój Unii Europejskiej (UE) napędzało głównie kilka kluczowych państw, stanowiących główną siłę napędową procesów integracyjnych. Przywództwo Francji i Niemiec było niezbędne do ustanowienia wspólnej waluty, a Francja i Wielka

<sup>1</sup> M. Maduro, B. De Witte, M. Kumm, *The Democratic Governance of the Euro*, Fiesole 2012, nr 8, s. 121, *Policy Paper* (Robert Schuman Centre), 12/8.

Brytania miały istotne znaczenie w opracowaniu wspólnych polityk zagranicznych i bezpieczeństwa UE. Wielu badaczy sugeruje jednak, że od momentu utworzenia UE brakowało silnego czynnika stymulującego głębsze i silniejsze procesy integracyjne. Chociaż kanclerz Niemiec Angela Merkel odegrała kluczową rolę w procesie przeciwdziałania rozwojowi kryzysu gospodarczego w strefie euro oraz rozwiązywania kwestii napływu migrantów i uchodźców, krytycy uważają ją za zbyt niezdecydowaną i przede wszystkim nieskuteczną przedstawicielkę największej gospodarki UE<sup>2</sup>. Z kolei inni analitycy twierdzą, że zbyt duży wpływ Niemiec na funkcjonowanie organizacji jest powodem wstrzemięźliwości innych państw członkowskich wobec dalszych perspektyw zacieśniania integracji, co przekłada się na zmniejszenie skuteczności działania instytucji ponadnarodowych UE<sup>3</sup>.

Unia Europejska ma zbyt mało kompetencji, by zmusić państwa członkowskie do wdrażania niektórych jej koncepcji, które są istotne z politycznego punktu widzenia. Polityki dotyczące spraw wewnętrznych, np. fiskalna, mogą być w pełni realizowane tylko w obrębie dość jednolitych społeczności, a regulacje i nadzór tych obszarów ze strony UE mogą pogłębić jej deficyt demokratyczny. Andrew Moravcsik w artykule *In Defence of the „Democratic Deficit”*... zakwestionował istnienie takiego deficytu demokratycznego<sup>4</sup>. Za podstawę tego twierdzenia uznał fakt, że UE skutecznie usunęła kontrowersyjne obszary. Władza unijnych instytucji była ściśle ograniczona, m.in. z powodu wąskich uprawnień i ich podziału, a posiadane kompetencje powszechnie delegowano również w systemach krajowych. Niezależnie od tego, czy zgadzamy się z poglądem Moravcsika, możemy stwierdzić, że ramy koordynacji UE zostały w znacznym stopniu rozszerzone na wrażliwe społecznie obszary polityki, dla których legitymizacja staje się niezbędna, a ściśle egzekwowanie przepisów – o wiele trudniejsze.

Coraz częściej zwraca się uwagę na nowe zagrożenia dotyczące stabilności finansowej unii monetarnej związane z gospodarką Włoch, trzecią co do wielkości w strefie euro. Po wyborach w tym kraju w 2018 r. powstał nowy rząd koalicyjny, składający się z dwóch w dużej mierze antyestablishmentowych, populistycznych partii, krytycznych wobec UE; według nich reguły fiskalne strefy euro ograniczyły wzrost gospodarczy Włoch. W tym samym roku włoski rząd przedstawił nowy budżet na rok 2019, odrzucając implementację środków oszczędnościowych i przyjmując plan realizacji działań zmierzających do wzrostu wydatków publicznych. Proponowany budżet stał się punktem spornym i doprowadził do napięć politycznych między Włochami a Komisją Europejską (KE), która z kolei uważała, że plany włoskiego rządu w niewielkim stopniu przyczyniają się do zmniejszania zadłużenia publicznego Włoch, wynoszącego ok. 130% produktu krajowego brutto. Komisja Europejska zażądała od rządu włoskiego rewizji planów budżetowych, ale Włochy odmówiły, co może wywołać restrykcyjne

<sup>2</sup> J.H.H. Weiler, *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*, „Journal of European Integration” 2012, Vol. 34, nr 7, s. 831-832.

<sup>3</sup> C. Heffler, W. Wessels, *The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments*, Roma 2013, s. 157, IAI Working Papers, 1313.

<sup>4</sup> A. Moravcsik, *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, Cambridge 2002, Center for European Studies Working Paper, 92.

działania UE, nakładane za naruszenie reguł fiskalnych. Italia ostatecznie może więc stanąć w obliczu sankcji finansowych. Powstają w związku z tym obawy, że spór ten, dotyczący *sensu stricto* problemów budżetowych, może ponownie wywołać obawy inwestorów dotyczące płynności finansowej Włoch i zagrozić integralności i stabilności strefy euro. Od czasu wdrożenia budżetu na rok 2019 wzrosły koszty finansowania zewnętrznego, a kluczowe agencje ratingowe obniżyły ocenę gospodarczą włoskiej gospodarki.

Z punktu widzenia zmian politycznych Italia nie jest wyjątkiem. W ciągu ostatnich kilku lat w wielu państwach UE odnotowano wzrost poparcia dla populistycznych, nacjonalistycznych i antyestablishmentowych partii politycznych. Często są one określane jako eurosceptyczne, ponieważ wiele podnosi obawy dotyczące utraty suwerenności narodowej na rzecz ponadnarodowych instytucji. Choć nie jest to zupełnie nowe zjawisko, wzrost poparcia dla takich partii rozpoczął się w dużej mierze wraz z pojawieniem się kryzysu gospodarczego i zastosowaną w związku z tym restrykcyjną polityką fiskalną, wiążącą się przede wszystkim z ograniczeniem wydatków budżetowych. Dla niektórych wyborców zaimplementowane instrumenty prawne i ekonomiczne oraz podejście KE do problemów związanych z kryzysem w strefie euro zrodziły obawy o pojawienie się „deficytu demokratycznego”, związanego z poczuciem, że zwykli obywatele mają niewielki wpływ na decyzje podejmowane w instytucjach UE. Coraz większe obawy o napływ migrantów i uchodźców oraz strach przed globalizacją i utratą tożsamości europejskiej wydają się napędzać rosnące poparcie dla partii populistycznych i/lub eurosceptycznych.

Partie te nie są jednak w swej strukturze i ideologii monolityczne. Większość z nich związana jest z prawicowym spektrum politycznym, ale kilka ma poglądy lewicowe. Warto również podkreślić, że poziom eurosceptycyzmu jest różny w poszczególnych krajach i obejmuje szereg odmiennych wizji dotyczących przeszłego kształtu i rozwoju UE. Część z nich opowiada się za reformami funkcjonowania systemu instytucjonalnego, związanymi przede wszystkim ze zwiększeniem suwerenności państw członkowskich, zwłaszcza w zakresie polityki gospodarczej. Z kolei inne postulują działania bardziej radykalne: nie tylko likwidację strefy euro, lecz także rozwiązanie samej UE. Austria, Czechy, Dania, Grecja, Finlandia, Francja, Hiszpania Holandia, Niemcy, Polska, Węgry, Włochy i Szwecja należą do tych państw UE, w których dominują partie populistyczne i, w pewnym stopniu, eurosceptyczne. Wiele z nich uzyskało dość dobry wynik w wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE) w 2014 r., a w wyborach krajowych i lokalnych w niektórych państwach nawet go poprawiły. Partie reprezentujące różny stopień eurosceptycyzmu stoją na czele rządu lub są częścią rządów koalicyjnych np. w Austrii, Finlandii, Polsce, na Węgrzech i we Włoszech. W Danii rząd mniejszościowy opiera się na udziale partii eurosceptycznej, zapewniając poparcie na poziomie parlamentarnym. Z kolei antyimigrancka i eurosceptyczna Alternatywa dla Niemiec uzyskała w wyborach federalnych w 2017 r. poparcie wystarczające, aby wejść do niemieckiego parlamentu.

Partie eurosceptyczne są dużym wyzwaniem dla partii proeuropejskich, ponieważ wywierają presję na ich liderów. Decyzja rządu Wielkiej Brytanii o przeprowadzeniu

w czerwcu 2016 r. ogólnokrajowego referendum dotyczącego dalszego członkostwa w UE była w dużej mierze spowodowana presją skrajnych eurosceptyków, zarówno w rządzącej Partii Konserwatywnej, jak i poza nią. Niektóre partie eurosceptyczne domagają się wzrostu nacisków na kształtowanie polityki UE, aby w ten sposób powstrzymać dalsze procesy integracyjne nie tylko w wymiarze politycznym, lecz także gospodarczym.

Jednocześnie badania opinii publicznej wskazują, że większość obywateli UE popiera jej dalszą integrację. Według jednego z niedawno przeprowadzonych okołoounijnych badań 68% respondentów uważa, że ich kraj skorzystał na byciu w UE. W tym kontekście istotny jest wynik ostatnich wyborów do PE, w których najbardziej antyunijne partie nie odniosły tak spektakularnego sukcesu, jak się spodziewali ich liderzy<sup>5</sup>.

## TEORETYCZNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA EUROPEJSKIEJ UNII MONETARNEJ

Teorią najczęściej wykorzystywaną i przez wielu naukowców uważaną za adekwatną do analizy działania unii monetarnej w Europie jest model optymalnego obszaru walutowego. To obszar geograficzny obejmujący państwa lub regiony, na których wprowadzenie wspólnej waluty lub sztywnego kursu walutowego między krajowymi bądź regionalnymi walutami i zachowanie wspólnego kursu płynnego w stosunku do walut krajów trzecich przy jednoczesnym zachowaniu wewnętrznej mobilności czynników produkcji i braku ich mobilności zewnętrznej w rezultacie prowadzi do maksymalizacji efektywności ekonomicznej. Teoria optymalnego obszaru walutowego została sformułowana przez Roberta Mundella w artykule *A Theory of Optimum Currency Areas*, wydanym w 1961 r. Za twórców teorii uznaje się też wielu innych ekonomistów, w tym Ronalda McKinnona i Petera Kenena, którzy do dyskusji rozpoczętej przez Mundella dodali swoje obserwacje dotyczące warunków koniecznych do osiągnięcia optymalnego obszaru walutowego.

Autor *A Theory of Optimum Currency Areas* za optymalny obszar walutowy uznał obszar, na którym stosuje się jedną wspólną walutę lub kilka walut usztywnionych kursowo względem siebie. Poprzez analizę starał się dopasować optymalny system kursu walutowego do istniejących warunków gospodarczych. Chciał także stworzyć instrumenty, którymi można byłoby wywrzeć wpływ na politykę gospodarczą, tak by mogła ona jak skutecznie zdobyć i utrzymać stabilność inflacji oraz niski poziom bezrobocia. Mundell w swej teorii podkreślał, że faktyczna mobilność czynników produkcji w tych gospodarkach może prowadzić do zmniejszenia bezrobocia i inflacji.

McKinnon twierdził, że małe gospodarki nie muszą utrzymywać własnej waluty, która miałaby nieduże znaczenie w skali świata, ponieważ i tak muszą się dopasować do warunków panujących na rynku światowym, ponadto wiązałoby się to z utrudnieniami

<sup>5</sup> D. Webber, *European Disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*, London 2019, s. 223, *The European Union Series. Issues*.

spowodowanymi koniecznością wymiany takiej waluty w handlu międzynarodowym<sup>6</sup>. Ekonomista uważał również, że im większa jest otwartość gospodarki państwa – definiowana jako relacja dóbr wymienialnych do niewymienialnych w konsumpcji i produkcji – tym lepszym staje się ono kandydatem do wspólnego obszaru walutowego<sup>7</sup>. Według McKinnona wysoki stopień otwartości kraju zwiększa wpływ zmian cen na rynkach międzynarodowych na rynek krajowy, a przez to na płace. W wyniku tego kurs walutowy staje się mniej ważny, gdyż nie ma dużego wpływu na gospodarkę, co skłania kraj do używania stałych kursów walutowych. W gospodarce zamkniętej mamy do czynienia z odwrotną sytuacją.

Kenen uważał natomiast, że kraje, których produkcja i eksport są zdywersyfikowane i posiadają zbliżoną strukturę gospodarki, tworzą optymalny obszar walutowy. Są one obszarami jednolitymi, co pozwala na prowadzenie takiej samej polityki gospodarczej, a także polityki kursu walutowego<sup>8</sup>. Według badacza szoki asymetryczne nie odnoszą się do całej gospodarki jednocześnie w takim samym wymiarze, ale do jednej lub kilku wybranych jej gałęzi. Dlatego też spadki w krajach o zdywersyfikowanej strukturze mogą być współmierne do zwiększenia produkcji w innych sektorach gospodarki. W długim okresie pozwala to krajom na usztywnienie kursu i wprowadzenie wspólnej waluty. Z tego względu kraje o zdywersyfikowanej strukturze produkcji, stanowiącej ważny warunek procesów adaptacyjnych, są lepszymi kandydatami do optymalnego obszaru walutowego. Kenen zaznaczył też konieczność integracji fiskalnej między państwami jednej unii monetarnej. Z badań przeprowadzonych przez Johna Marcusa Fleminga z 1971 r. wynika z kolei, że w kraje tworzące obszar walutowy i stosujące stały kurs walutowy muszą prowadzić podobną politykę gospodarczą, głównie odnośnie do inflacji – czyli ponadnarodową politykę pieniężną.

## EKONOMICZNE PERSPEKTYWY ROZWOJU STREFY EURO

W reakcji na kryzys gospodarczy w strefie euro wprowadzono nowe instrumenty nadzoru fiskalnego<sup>9</sup>. Pierwszym z nich jest roczny cykl procedury zakłóceń równowagi makroekonomicznej (The Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP), który rozpoczyna się wraz z publikacją raportu mechanizmu ostrzegania (Alert Mechanism Report, AMR), publikowanego wraz z roczną analizą wzrostu gospodarczego (The Annual Growth Survey, AGS) przez KE dla wszystkich państw członkowskich UE. Mechanizm ostrzegania wykorzystuje tablicę wyników wybranych wskaźników, aby skontrolować państwa członkowskie UE pod kątem potencjalnej nierównowagi gospodarczej

<sup>6</sup> Ł. Wróblewski, *Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74, s. 56-57.

<sup>7</sup> K. Sum, *Teoria optymalnych obszarów walutowych*, „International Journal of Management and Economics” 2011, nr 29, s. 139.

<sup>8</sup> B. Mucha-Leszko, *Strefa euro. Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*, Lublin 2007, s. 22.

<sup>9</sup> S. Zwierchlewski, *Stabilność unii walutowej*, Toruń 2015, s. 197.



wymagającej decyzji politycznych. Ocena opiera się również na innych istotnych wskaźnikach ekonomicznych, społecznych i finansowych, nieuwzględnionych w głównej tablicy wyników. Na tej podstawie raport mechanizmu ostrzegania wskazuje państwa, które wymagają dalszego nadzoru, biorąc pod uwagę ich słabe punkty i ryzyko makroekonomiczne. Pod koniec przeglądu KE ustala występowanie lub brak zakłóceń równowagi, a także określa ich zakres.

Wyniki tych badań stanowią część europejskiego semestru, który w ramach „pakietu zimowego” jest publikowany w lutym, wraz ze szczegółowym raportem krajowym dla każdego państwa członkowskiego. W 2017 r. za pomocą procedury AMR zidentyfikowano 13 państw (Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Holandia, Portugalia, Słowenia, Hiszpania i Szwecja), które wymagały pogłębionej analizy ekonomicznej i zostały ocenione pod kątem wzrostu gospodarczego oraz zagrożeń wynikających z braku równowagi makroekonomicznej. Każde państwo, w którym w poprzednim cyklu europejskiego semestru stwierdzono nierównowagę lub nadmierne zakłócenia równowagi, jest monitorowane przez cały rok.

Reformy strukturalne pozostają w centrum zainteresowania europejskiego semestru. Dotyczą one wszystkich obszarów polityki publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem równowagi finansów publicznych, w ramach których państwa dbają o generowanie innowacyjnych zasobów i wspierają inwestycje przyjazne dla środowiska. Reformy strukturalne, zmierzające do poprawy efektywności w takich obszarach polityki, jak administracja publiczna, stabilność finansów publicznych, rozwój przedsiębiorczości, ochrona socjalna, rynki pracy i system edukacji, pozostają najważniejszym elementem europejskiego semestru i są ściśle monitorowane we wszystkich państwach członkowskich oraz w UE jako całości.

Drugim instrumentem wykorzystywanym w ramach europejskiego semestru jest nadzór nad finansami publicznymi, realizowany zgodnie z zasadami Paktu na rzecz stabilności i wzrostu (The Stability and Growth Pact, SGP) poprzez część zapobiegawczą lub naprawczą, w znacznej mierze związaną ze stosowaną procedurą nadmiernego deficytu (The Excessive deficit procedure, EDP). Ponadto zgodnie z traktatami oraz obowiązującym prawodawstwem stosunek długu publicznego do PKB powinien zbliżać się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie. Dług uznaje się za wystarczająco zredukowany, jeżeli jego relacja do PKB zmniejsza się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie, tzn. średnio w jednej dwudziestej rocznie, na podstawie zmian w trzech ostatnich latach, za które dostępne są dane. Wymóg w ramach kryterium długu zostanie uznany za spełniony, jeśli prognoza KE wskaże wymagane zmniejszenie różnicy w trzyletnim okresie obejmującym dwa lata po ostatnim roku, dla którego dane są dostępne. W przypadku Chorwacji procedurę uchylono 16 czerwca 2017 r., zaś w całym 2017 r. – wobec Grecji i Portugalii. Obecnie procedura EDP prowadzona jest jeszcze wobec trzech państw: Francji, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii.

Celem części prewencyjnej Paktu na rzecz stabilności i wzrostu jest zapewnienie bezpieczeństwa fiskalnego państwom członkowskim<sup>10</sup>. Zakłada się, że wszystkie

<sup>10</sup> A. Sławiński, *Strefa euro: Scenariusz alternatywny*, „Folia Oeconomica” 2012, nr 273, s. 79.

gospodarki osiągnąć średniookresowy cel budżetowy określony w przywołanym rozporządzeniu UE lub będą do niego dążyć, dostosowując deficyty budżetowe w ujęciu strukturalnym, tak by nie przekraczały maksymalnej wysokości 0,5% PKB rocznie. Saldo budżetowe definiuje się w kategoriach strukturalnych, biorąc pod uwagę cykl koniunkturalny, ale bez płatności odsetek od długu publicznego. Celowi średniookresowemu towarzyszy wskaźnik wydatków, który zapewnia zrównoważony wzrost w wydatkach netto danego kraju. W związku z tym państwa członkowskie powinny tworzyć bezpieczny bufor w okresach rozwoju gospodarczego, aby mieć możliwość wykorzystania ekspansywnej polityki budżetowej w okresach recesji.

W ramach cyklu europejskiego semestru w 2017 r. zastosowano nowy instrument finansów publicznych: komunikat KE dotyczący pozytywnego kursu polityki budżetowej w strefie euro. Dokument ten został przyjęty wraz z zaleceniami dotyczącymi polityki gospodarczej prowadzonej w strefie euro w latach 2017-2018. Dzięki temu umożliwiono terminową dyskusję nad priorytetami gospodarczymi i społecznymi na poziomie UE, strefy euro i krajowym. Znalazło to odzwierciedlenie w polityce państw członkowskich, a zwłaszcza w krajowych programach gospodarczych i budżetowych. Nie rozwiązuje to jednak problemu braku instrumentów fiskalnych pełniących funkcję stabilizacyjną nie tylko na poziomie UE, lecz także na poziomie strefy euro. Realizacja pozytywnego kursu polityki fiskalnej dotyczy zatem wspólnej odpowiedzialności państw członkowskich strefy euro. Komunikat wzywał do umiarkowania ekspansywnej polityki fiskalnej dla strefy euro, w obliczu nieznacznej poprawy sytuacji gospodarczej. Można uznać, że ekspansja fiskalna wynosząca 0,5% PKB w 2017 r. na poziomie strefy euro jako całości jest pożądana i pokrywa się z oczekiwaniami jej państw członkowskich.

Trzecia kategoria narzędzi nadzoru europejskiego semestru dotyczy „Europy 2020”, strategii UE na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (KE, 2010 r.). Składa się z zestawu celów, które ma osiągnąć nie tylko UE jako całość, lecz także każde państwo członkowskie, aby poprawić konkurencyjność UE przy jednoczesnym zachowaniu modelu społecznej gospodarki rynkowej i znacznej poprawie efektywności wykorzystania zasobów<sup>11</sup>. Każde państwo członkowskie ustala własne cele krajowe, które ma zrealizować do 2020 r., a wyniki można łatwo zmierzyć zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Cele pozostają jedynie politycznie wiążące, ale są nieodłącznym elementem każdego europejskiego semestru w zakresie ewaluacji. Stanowią one podstawę polityki w obszarach zatrudnienia, wydatków na badania i rozwój, redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz włączenia społecznego i edukacji.

W ramach cyklu europejskiego semestru w 2017 r. państwa członkowskie opublikowały krajowe programy reform strukturalnych. Równocześnie wdrożyły programy dotyczące stabilności (strefa euro) lub konwergencji (państwa spoza strefy euro), określające ich średniookresową politykę fiskalną. Komisja Europejska opublikowała swoje

<sup>11</sup> P. De Grauwe, Y. Ji, *How Much Fiscal Discipline in a Monetary Union*, „Journal of Macroeconomics” 2014, nr 39, s. 188.



końcowe konkluzje dotyczące obu rodzajów dokumentów, w których zawierała zalecenia dla poszczególnych krajów (Country Specific Recommendations, CSR), obejmujące przegląd finansów publicznych w świetle przedłożonych programów stabilności/konwergencji, z uwzględnieniem skonsolidowanych danych Eurostatu za ubiegły rok. Następnie zalecenia dla poszczególnych krajów zostały omówione (i zatwierdzone) przez Radę Europejską i przyjęte przez Radę do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), po czym wdrożono krajowe reformy i opracowano budżety w państwach członkowskich.

Kształtowanie polityki fiskalnej i jej wprowadzanie w ramach europejskiego semestru jest realizowane za pośrednictwem kilku instrumentów: funduszy UE i innych instrumentów finansowych, takich jak Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (The European Fund for Strategic Investment, EFIS) czy Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych (The Structural Reform Support Service, SRSS), która została ustanowiona w KE w celu zapewnienia finansowego wsparcia pomocy technicznej przy wdrażaniu reform europejskiego semestru.

## WNIOSKI

Po kryzysie gospodarczym związanym z utratą stabilności finansów publicznych niektórych państw strefy euro UE wzmocniła zarządzanie gospodarcze, poprawiając koordynację polityki gospodarczej i wykorzystując instrumenty europejskiego semestru, takie jak rekomendacje krajowe (CSR). Chociaż KE pozostaje odpowiedzialna za wiele narzędzi i dokumentów europejskiego semestru, państwa członkowskie UE mają zasadniczy wpływ na proces tworzenia i wdrażania reform i budżetów krajowych. Unia Europejska w ramach polityki gospodarczej zapewnia wytyczne i pomoc dla państw, które nie osiągają wyznaczonych celów.

Unia stoi dziś przed wieloma wyzwaniami. Europejski semestr dotyczy problemów gospodarczych, tworzy również mechanizmy oraz narzędzia nadzoru i koordynacji kwestii politycznych i demokratycznych. W tym kontekście trzeba pamiętać, że interesy i uwarunkowania krajowe należy uwzględniać we wszystkich obszarach kształtowania polityki gospodarczej, zmierzającej do zapewnienia nie tylko wzrostu gospodarczego, lecz także rozwoju wszystkich państw członkowskich.

Ścisła koordynacja polityk gospodarczych i społecznych wydaje się jedyną możliwą opcją dla państw członkowskich, które chcą utrzymać wspólną walutę, ale niechętnie przekazują instytucjom UE środki fiskalne i część suwerenności. W takim przypadku należy wprowadzić lepsze jakościowo i skuteczniejsze mechanizmy konwergencji w UE<sup>12</sup>. Poza ścisłym przestrzeganiem zasad i wąską interpretacją unijnych ram prawnych przywódcy polityczni mogą wykorzystać możliwości, które otwierają przed nimi traktaty. Zwolennicy szerszych wysiłków na rzecz konwergencji zgodnie z ambitną

<sup>12</sup> P. Szpunar, *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, Warszawa 2012, s. 63, *Materiały i Studia – Narodowy Bank Polski*, nr 278.

wizją strategii „Europa 2020” powinni zaproponować wzmocnienie dialogu społecznego na poziomie UE i nadzorowanie nierówności społecznych w trakcie europejskiego semestru. Stworzenie dobrowolnych umów reformujących między UE a państwami członkowskimi oraz mechanizmów koordynacji *ad hoc* dla strefy euro mogłoby pomóc wzmocnić wpływ wzajemnych zobowiązań.

Wybór metod koordynacji nie powinien jednak być nadmiernie eksponowany, ponieważ to polityka wpływa na stabilizację gospodarczą. Pod względem ekonomicznym różnorodność modeli krajowych i strategii konkurencyjności utrudnia państwom członkowskim uzgodnienie wspólnych priorytetów w ramach europejskiej polityki gospodarczej. Polityczne rozbieżności dotyczące charakteru konwergencji potrzebnych w strefie euro sprawiają, że koordynacja polityki społecznej jest ogromnym wyzwaniem. Debata na temat nierównowagi społecznej i nieskoordynowanego ograniczenia płac najprawdopodobniej nasili się w ciągu najbliższych kilku lat, ale to wciąż może być za mało, aby wprowadzić stały proces koordynacji.

Być może największym wyzwaniem, przed którym stoi UE, jest realizacja mechanizmu opartego na ograniczeniach i zbiorowej dyscyplinie. Polityka koordynacji wymaga wzbogaconego dialogu, zarówno na poziomie wertykalnym, pomiędzy instytucjami unijnymi i krajowymi, jak i na poziomie horyzontalnym, wśród przywódców państw członkowskich. Parlamenty narodowe i zainteresowane strony muszą być zaangażowane w zarządzanie UE znacznie bardziej niż obecnie. Ale nawet takie wysiłki mogą okazać się niewystarczające do uspokojenia powszechnej frustracji związanej z procesami zachodzącymi w UE. Tworzenie procedur nadzoru i uzgodnień bilateralnych nie poprawia wzrostu poczucia uczestnictwa i odpowiedzialności państw członkowskich.

## BIBLIOGRAFIA

- De Grauwe P., Ji Y., *How Much Fiscal Discipline in a Monetary Union*, „Journal of Macroeconomics” 2014, Vol. 39, <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2013.08.016>.
- Heffttler C., Wessels W., *The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments*, Roma 2013, *IAI Working Papers*, 1313.
- Maduro M., De Witte B., Kumm M., *The Democratic Governance of the Euro*, Fiesole 2012, *Policy Paper (Robert Schuman Centre)*, 12/8.
- Moravcsik A., *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, Cambridge 2002, *Center for European Studies Working Paper Series*, 92.
- Mucha-Leszko B., *Strefa euro. Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*, Lublin 2007.
- Sławiński A., *Strefa euro: scenariusz alternatywny*, „Folia Oeconomica” 2012, nr 273.
- Sum K., *Teoria optymalnych obszarów walutowych*, „International Journal of Management and Economics” 2011, nr 29.
- Szpunar P., *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, Warszawa 2012, *Materiały i Studia – Narodowy Bank Polski*, nr 278.

- Webber D., *European Disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*, London 2019, *The European Union Series. Issues*.
- Weiler J.H.H., *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*, „Journal of European Integration” 2012, Vol. 34, nr 7, <https://doi.org/10.1080/07036337.2012.726017>.
- Wróblewski Ł., *Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74.
- Zwierzchlewski S., *Stabilność unii walutowej*, Toruń 2015.

---

**Dr hab. Radosław KUPCZYK** – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego. Autor szeregu publikacji z zakresu problematyki integracji europejskiej, konkurencyjności gospodarki, społeczeństwa informacyjnego, gospodarki opartej na wiedzy, kapitału ludzkiego oraz polityki gospodarczej. Prowadził zajęcia z zakresu integracji gospodarczej i politycznej w Europie, międzynarodowych stosunków gospodarczych oraz polityki gospodarczej na uniwersytetach w Belgii, Francji, Czechach, Słowacji i Kamerunie. W latach 2007-2013 był ekspertem Komisji Oceny Projektów w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych z zakresu społeczeństwa informacyjnego w województwie śląskim. Realizował wielu grantów krajowych i zagranicznych, współpracując z naukowcami z Polski i państw członkowskich Unii Europejskiej.