



Marta Gans

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Ekonomii
Katedra Ekonomii
mgans@o2.pl

WPLYW KRYZYSU 2008-2013 NA DYNAMIKĘ PROCESÓW INTEGRACYJNYCH W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: W niniejszym opracowaniu została podjęta próba analizy wpływu kryzysu lat 2008-2013 na zachodzące w ramach UE i strefy euro procesy integracyjne. Postawiono tezę, iż wydarzenia kryzysowe i wdrożone w ich następstwie rozwiązania doprowadziły do odrodzenia idei unii politycznej.

W artykule omówiono słabości instytucjonalne europejskiej unii walutowej, które przyczyniły się do spotęgowania zjawisk kryzysowych w niektórych gospodarkach strefy euro. Następnie wskazano, że wprowadzone reformy zostały skoncentrowane wokół zwiększenia koordynacji polityki gospodarczej prowadzonej przez poszczególne państwa członkowskie, co pociąga za sobą konieczność zacieśnienia współpracy politycznej w ramach UE.

Zasadniczą część opracowania stanowi charakterystyka Planu działania na rzecz pogłębianej i rzeczywistej UGW – kluczowego dokumentu zawierającego wizję przyszłej współpracy krajów UE na płaszczyźnie finansowej, gospodarczej, fiskalnej i politycznej. W końcowej części zwrócono uwagę na konsekwencje niejednorodnego rozumienia pojęcia unii politycznej, a także podjęto próbę klasyfikacji rodzących się wizji współpracy politycznej w ramach UE.

Słowa kluczowe: integracja europejska, unia gospodarczo-walutowa, kryzys w strefie euro, unia polityczna, reformy instytucjonalne w Unii Europejskiej.

Wprowadzenie

Od lat 50. XX w. nigdy precyzyjnie nie określono celu integracji europejskiej, rozumianego jako finalny kształt instytucjonalny niegdyś Wspólnot Europejskich, a dziś Unii Europejskiej. Przywódców państw europejskich można zakwalifikować do dwóch grup: pierwsza to zwolennicy integracji, wyrażający chęć dążenia do pełnej

wspólnoty, którą należałoby rozumieć jako pewną formę unii politycznej. Druga grupa to politycy popierający współpracę gospodarczą, dla których celem było (i jest) osiągnięcie jednolitego rynku, czy pełnej unii gospodarczo-walutowej¹.

Niezależnie od tego jak daleko sięgały aspiracje polityków, dynamika procesów integracyjnych w Europie podlegała wahaniom, w których można dostrzec pewną cykliczność. Pewne okresy charakteryzowały się spowolnieniem procesów integracyjnych, głównie ze względów politycznych. Uwarunkowania gospodarcze innych dekad niejako wymuszały z kolei zacieśnienie współpracy między krajami członkowskimi, co znajdowało wyraz w przyspieszeniu integracji².

Skutkiem kryzysu, który dotknął gospodarki UE w latach 2008-2013, jest zwiększona dynamika integracji³ oraz związane z nią przenoszenie coraz większej części uprawnień z poziomu władz krajowych na szczebel Wspólnoty. Obserwacja bieżących procesów pozwala postawić tezę, iż reakcja Unii na zjawiska kryzysowe doprowadziła do odrodzenia idei unii politycznej w Europie. Celem opracowania jest dokonanie przeglądu wprowadzonych przez UE reform w odpowiedzi na kryzys oraz ocena ich wpływu na perspektywy pogłębienia integracji.

1. Instytucjonalne przyczyny kryzysu w strefie euro

Kryzys finansowy I dekady XXI w. był zjawiskiem globalnym, jednak jego przebieg i skala konsekwencji – zwłaszcza w części gospodarek strefy euro – ujawniły znaczące słabości dotychczasowej konstrukcji europejskiej unii walutowej. Niewątpliwie do jego najważniejszych wewnętrznych przyczyn o charakterze instytucjonalnym należy zaliczyć nieefektywność w egzekwowaniu korekcyjnych postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu⁴. Liczne i znaczące przekroczenia dopuszczalnego poziomu deficytu i długu publicznego nie powodowały nałożenia na poszczególne kraje kar przewidzianych w Procedurze Nadmiernego Deficytu. Można to odczytać jako milczące przyzwolenie na narastanie nierównowagi w finansach publicznych, aż do osiągnięcia rozmiarów, które nie pozwalały na dalsze pozyskiwanie zewnętrznego finansowania. Co więcej, zwiększona wiary-

¹ Ph. De Schoutheete: *Europa dla wszystkich. Dziesięć szkiców o konstrukcji europejskiej*. Wydawnictwo Interpress, Warszawa 1999, s. 148.

² *Rozwój integracji europejskiej w kolejnych traktatach*, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_introduction_pl.htm (08.08.2013). K. Popowicz: *Dynamika integracji europejskiej*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.

³ *Debata o przyszłości Europy*, http://ec.europa.eu/debate-future-europe/ongoing-debate/index_en.htm (08.08.2013).

⁴ J. Bourrinet, Ph. Vigneron: *Paradoksy strefy euro*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2011, s. 54-55; J. Borowski: *Integracja monetarna. Wyzwania dla Polski*. PWE, Warszawa 2011, s. 54.

godność krajów tworzących strefę euro przyczyniła się do obniżenia stóp procentowych, co – poprzez zmniejszenie kosztów obsługi długu – stanowiło zachętę do poluzowania polityki fiskalnej, napędzając tzw. efekt jazdy na gapę⁵.

Poważnym zagrożeniem dla stabilności systemu finansowego strefy euro było pozostawienie kwestii nadzoru nad nim na poziomie organów krajowych. Istotną słabością był zwłaszcza brak scentralizowanego nadzoru bankowego⁶, co w sytuacji rosnącego udziału transgranicznych konglomeratów finansowych utrudniało przepływ informacji, uniemożliwiając dokonanie przez krajowe organy nadzoru przejrzystej i rzetelnej oceny sytuacji poszczególnych instytucji finansowych. Ponadto brak jasnych reguł postępowania w sytuacji niewypłacalności banków skutkowało pojawieniem się efektu domina. Złamanie reguły *no bail-out*, czyli ratowanie upadających banków przez rządy, doprowadziło natomiast do powstania „śmiertelnej pętli”⁷, wyrażającej silne powiązanie sytuacji finansów publicznych kraju z pozycją finansową banków posiadających w aktywach obligacje państwowe.

Kolejną niedoskonałością w funkcjonowaniu strefy euro był brak procedury wczesnego wykrywania nierównowag makroekonomicznych⁸, w ramach której kontroli byłyby poddawane wskaźniki charakteryzujące ogólną kondycję poszczególnych gospodarek. Najogólniej mówiąc, w przedkryzysowym modelu zarządzania strefą euro koordynacja polityki gospodarczej prowadzonej przez poszczególne kraje członkowskie okazała się niewystarczająca, aby w porę wychwycić i przeciwdziałać pojawiającym się zakłóceniom.

2. Zwiększenie koordynacji polityki gospodarczej w reakcji na kryzys

Podjęte w reakcji na kryzys reformy w funkcjonowaniu UE, a zwłaszcza strefy euro, przede wszystkim znacząco zwiększyły stopień koordynacji, ale także dały wyraz politycznej woli dalszego zacieśniania współpracy gospodarczej w ramach ugrupowania.

Aby zwiększyć stabilność finansową gospodarek strefy euro, pierwotnie utworzono Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej oraz Europejski Instrument Stabilności Finansowej, które w lipcu 2013 r. zostały zastąpione przez

⁵ A. Nowak-Far: *Unia gospodarcza i walutowa w Europie*. Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 97.

⁶ Report of the high-level group on financial supervision in the EU chaired by Jacques de Larosière, Brussels 2009, s. 10-11.

⁷ *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*. European Commission, Luxembourg 2009, s. 44.

⁸ Materiały Biura Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1417826/22_eip.pdf (06.08.2013).

Europejski Mechanizm Stabilności (EMS)⁹. Jego celem jest dostarczanie pomocy finansowej w postaci pożyczek lub linii kredytowej gospodarkom przeżywającym trudności. To rozwiązanie – niezwykle ważne z punktu widzenia gospodarki odciętej od tradycyjnych źródeł finansowania długu – wiąże się z powstaniem dość znaczących powiązań finansowych między krajami strefy euro, jako że to one właśnie są dostarczycielami kapitału do EMS.

Podjęto także wiele inicjatyw mających na celu zwiększenie stopnia koordynacji polityk gospodarczych i fiskalnych, takich jak np. wprowadzenie semestru europejskiego¹⁰, czyli rocznego cyklu oceny koordynacji polityk gospodarczych, obejmującego wspólne ustalenie priorytetów w ramach Wspólnoty. Wzmocniono również zapisy wynikające z Paktu Stabilności i Wzrostu, a także utworzono Procedurę Nadmiernych Nierównowag Makroekonomicznych¹¹.

3. Perspektywa pogłębienia integracji w kierunku unii politycznej

Wszystkie wdrożone do tej pory reformy pozwalają stwierdzić, że rządy krajów członkowskich, nauczone często bolesnymi doświadczeniami związanymi z wydarzeniami kryzysowymi, dostrzegły potrzebę koordynacji swych działań. Jednocześnie coraz częściej wskazuje się też, że ostatecznym celem integracji europejskiej, zarówno w zamyśle ojców założycieli Wspólnot Europejskich, jak też twórców Traktatu z Maastricht, było osiągnięcie znaczącego stopnia zintegrowania politycznego państw Europy.

Jednym z pierwszych sygnałów zwiastujących zmiany w postrzeganiu integracji europejskiej było orędzie o stanie Unii Przewodniczącego Komisji Europejskiej – Jose Manuela Barroso – wygłoszone we wrześniu 2012 r.¹². Zwrócił on uwagę, iż w warunkach globalizacji niezbędna jest większa europejska jedność, a co się z tym ściśle wiąże – pogłębiona integracja, wymagająca demokratycznej legitymacji. Idąc dalej, Barroso postuluje dokończenie procesu budowy pełnej unii gospodarczej, opartej na unii politycznej o spójnej polityce zagranicznej i obronnej. Efektem miałyby być powstanie federacji państw narodowych (*federation of nation states*).

⁹ Europejski Mechanizm Stabilności, <http://www.esm.europa.eu/> (07.08.2013); A. Trzcńska: *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*. Departament Zagraniczny NBP, marzec 2013.

¹⁰ Art. 2a Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

¹¹ Decyzja Rady Unii Europejskiej nr 16446/11 z dnia 8 listopada 2011 r.

¹² Orędzie o stanie Unii Przewodniczącego Komisji Europejskiej Barroso, http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120912_pl.htm (12.06.2013).

Na przełomie listopada i grudnia 2012 r. przyjęto natomiast względnie precyzyjny Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej UGW, poprzedzony także tzw. Raportem czterech przewodniczących oraz Raportem Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej¹³, składającej się z 11 Ministrów Spraw Zagranicznych i powstałej z inicjatywy Guido Westerwelle. Co do zasady większość wskazanych dokumentów zakłada jeszcze silniejszą koordynację przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki gospodarczej i fiskalnej. W przypadku Planu działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej UGW środki niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu będą wprowadzane w trzech wyodrębnionych perspektywach czasowych. Ze względu na dużą przejrzystość oraz, jak się wydaje, znaczne poparcie polityczne to właśnie ten dokument zostanie szczegółowo omówiony. W dalszej części artykułu zostaną zarysowane różnice pomiędzy poszczególnymi koncepcjami, zwłaszcza w odniesieniu do integracji politycznej.

4. Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej UGW

W perspektywie krótkoterminowej (w ciągu pierwszych 18 miesięcy) Plan zakłada realizację reform wynikających z przyjętych dotychczas dokumentów, głównie w ramach Sześciopak i Dwupaku. Postulowano także szybką decyzję w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020, które zostały przyjęte w lutym 2013 r.¹⁴

Duża część reform, których realizacja jest przewidziana w perspektywie krótkoterminowej dotyczy projektu unii bankowej. Podstawową kwestią jest utworzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego¹⁵ (SSM – *Single Supervisory Mechanism*). Jego powstanie byłoby odpowiedzią na problem śmiertelnej pętli, wyrażający współzależność sytuacji finansów publicznych poszczególnych krajów członkowskich i kondycji ich sektora bankowego. Stworzenie centralnego nadzoru wydaje się konieczne dla zagwarantowania zaufania co do jego jakości i bezstronności pośród wszystkich krajów strefy euro. Głównym zadaniem SSM będzie zapewnienie pełnego przepływu (pomiędzy poszczególnymi organami nadzoru) informacji odnośnie do stanu banków oraz stworzenie wspólnych narzędzi służących zapobieganiu i ewentualnie rozwiązywaniu problemów. Konstrukcja jednolitego mechanizmu nadzorczego zakłada, że za nadzór nad wszystkimi bankami krajów uczestniczących w unii bankowej będzie odpowia-

¹³ Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej z 17.09.2012 r.

¹⁴ Konkluzje Rady Europejskiej EUCO 37/13 z dnia 8 lutego 2013 r.

¹⁵ *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*. Komunikat Komisji Europejskiej, COM(2012) 777 final/2, s. 18-20.

dał EBC, przy wykorzystaniu fachowej wiedzy krajowych organów nadzorczych. Pewną rolę będzie pełnił także Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Po utworzeniu SSM powinna także zostać zapewniona możliwość dokapitalizowania niestabilnych banków z funduszy EMS, co przerwie łańcuch zależności między sektorem bankowym a finansami publicznymi.

Drugim filarem stworzenia zintegrowanych ram finansowych – obok SSM – musi być jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków¹⁶ przeżywających kłopoty finansowe. W ramach tego mechanizmu przewiduje się powołanie specjalnego unijnego organu, którego skuteczność będzie wyższa niż poszczególnych organów krajowych, głównie w stosunku do transgranicznych grup bankowych, w przypadku których szczególnie istotne jest, aby podjąć odpowiednio skoordynowane działania dla minimalizacji kosztów i szybkiego przywrócenia wiarygodności. Wprowadza się także zasadę, zgodnie z którą w przypadku likwidacji lub restrukturyzacji ich koszty są ponoszone przez akcjonariuszy/udziałowców oraz wierzycieli danego banku, dopiero w dalszej kolejności możliwe jest uzyskanie zewnętrznego finansowania – tzw. reżim *bail-in*. Niezbędne dodatkowe środki powinny pochodzić z mechanizmów sektora bankowego, nie stanowiąc obciążenia dla podatników. Szczegóły unii bankowej były przedmiotem dyskusji podczas szczytu Rady Europejskiej 27-28 czerwca 2013 r.¹⁷

Kolejnym punktem Planu działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej UGW w krótkoterminowej perspektywie jest koordynacja *ex ante* dużych reform oraz utworzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności (CCI)¹⁸. Koordynacja reform strukturalnych *ex ante* jest niezbędna, ponieważ odkładanie w czasie koniecznych reform niesie ze sobą poważne konsekwencje dla konkurencyjności gospodarki oraz znacząco zmniejsza jej zdolność do absorpcji ewentualnych szoków, co stwarza zagrożenie dla stabilności całej unii walutowej. Powodem, dla którego władze krajowe niechętnie podejmują się przeprowadzenia ważnych reform strukturalnych jest ich wysoki koszt (zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i politycznym), jaki trzeba ponieść w krótkim okresie. Korzyści wynikające z restrukturyzacji gospodarki pojawiają się natomiast zazwyczaj dopiero w średnim i długim okresie. Stanowi to silną barierę, na przeciw której wychodzą rozwiązania proponowane w ramach instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności. CCI umożliwiłaby uzyskanie wsparcia finansowego, które z jednej strony odzwierciedlałoby koszt przeprowadzenia reformy, a z drugiej strony korzyści zewnętrzne, jakie osiągnęłyby inne kraje członkowskie w wyniku jej wdrożenia. Oczywiście warunkiem uzyskania wsparcia finansowego byłoby uzgodnienie i przestrzeganie ustaleń umownych.

¹⁶ Ibid., s. 21-22.

¹⁷ Konkluzje Rady Europejskiej 27-28 czerwca 2013 r., EUCO 104/2/13 REV 2, s. 9-10.

¹⁸ *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej*, op.cit., s. 23-26.

W Planie dostrzeżono także znaczenie silnej reprezentacji strefy euro¹⁹ na arenie międzynarodowej. Ważne jest, aby rola strefy euro odzwierciedlała jej gospodarczy potencjał oraz by poszczególne kraje członkowskie prezentowały jednolite stanowisko w kwestiach, takich jak koordynacja polityki gospodarczej, fiskalnej, stabilność finansowa, czy nadzór makroekonomiczny. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do reprezentacji strefy euro na forum MFW.

W perspektywie średniookresowej (od 18 miesięcy do 5 lat) Plan stawia przed Wspólnotą kolejne wyzwania. Pierwszym z nich jest konieczność jeszcze ściślejszej kontroli nad polityką budżetową²⁰ poszczególnych krajów, co wynika ze zwiększonego stopnia współodpowiedzialności finansowej. Wiąże się to pośrednio ze zwiększeniem stopnia koordynacji polityki podatkowej oraz polityki zatrudnienia i sposobu kształtowania wydatków socjalnych.

Kolejny punkt w perspektywie średniookresowej zakłada utworzenie odpowiedniego mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro²¹, którego przychody opierałyby się na zasobach własnych oraz posiadałyby ewentualną zdolność do zaciągania pożyczek. Można więc uznać to za pewien projekt budżetu centralnego, który na początku miałby opierać się głównie na rozwiązaniach towarzyszących omówionemu już CCI i koordynacji reform strukturalnych.

Następne dwa elementy Planu działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej UGW stanowią propozycję rozwiązania problemu nadmiernego zadłużenia gospodarek strefy euro. Obie wymagają wprowadzenia zmian traktatowych. Pierwsza z nich to koncepcja utworzenia funduszu amortyzacji zadłużenia²², dla którego niezbędne jest uprzednie uzyskanie zadowalającego stopnia koordynacji polityki fiskalnej oraz możliwości odpowiednich interwencji. Wprowadzenie takiego funduszu stanowiłoby przede wszystkim sygnał dla rynków, iż nadmiernie zadłużone kraje strefy euro dążą do znacznej redukcji długu i dzięki takim rozwiązaniom są w stanie ją osiągnąć. Pozytywna reakcja ze strony rynków finansowych mogłaby przyczynić się do obniżenia kosztów obsługi zadłużenia, co łącznie pozwoliłoby na zdecydowane obniżenie relacji długu do PKB.

Druga koncepcja odnosi się do emisji wspólnych europejskich bonów skarbowych²³. Wspólna emisja przez państwa członkowskie strefy euro krótkoterminowych papierów dłużnych o terminie zapadalności od roku do 2 lat miałaby być odpowiedzią na obserwowany w kryzysie wzrost różnic w wycenie obligacji

¹⁹ Ibid., s. 28-29.

²⁰ Ibid., s. 30-31.

²¹ Ibid., s. 31.

²² Ibid., s. 32-33.

²³ Ibid., s. 33-34.

poszczególnych państw. Doprowadziło to do znaczącej defragmentacji rynków finansowych, co w warunkach unii walutowej wywołuje zaburzenia w funkcjonowaniu kanału transmisji impulsów polityki pieniężnej. Wspólna emisja pozwoliłaby więc odwrócić ten negatywny trend i doprowadzić do pełnej integracji rynków finansowych, wraz ze wszystkimi wynikającymi z tego korzyściami.

W długoterminowej perspektywie, czyli przekraczającej okres 5 lat, zostały zarysowane daleko idące plany osiągnięcia pełnej unii bankowej, fiskalnej oraz gospodarczej. Tak znaczące zmiany muszą znaleźć wyraz w odpowiadającym im pogłębieniu integracji politycznej.

Osiągnięcie pełnej unii bankowej²⁴ zakłada sprawowanie nadzoru nad całym systemem bankowym przez EBC na podstawie jednolitych przepisów opracowanych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Ten nadzór mikroostrożnościowy byłby wsparty również nadzorem makroostrożnościowym, realizowanym przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego. Istotne byłoby również zapewnienie wspólnego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz utworzenie rynku bezpiecznych aktywów wspólnych dla strefy euro.

W ramach pełnej unii fiskalnej i gospodarczej²⁵ jest planowane utworzenie budżetu centralnego oraz zapewnienie środków egzekwowania decyzji dotyczących kształtowania polityk budżetowych poszczególnych członków strefy euro. Wymagałoby to daleko posuniętej integracji politycznej, ale jednocześnie stanowiłoby uzupełnienie brakującego dotąd mechanizmu absorpcji szoków, jakim są transfery z budżetu centralnego. Ważne jest, aby jego konstrukcja pozwalała zapobiec pokusie nadużyć, uniemożliwiając dokonywanie stałych transferów oraz zapewniała jedynie mechanizm dostosowawczy dla przejściowych zaburzeń i wspierała reformy strukturalne.

Wszystkie opisane dotąd działania wiążą się z przenoszeniem suwerenności i odpowiedzialności na poziom Unii Europejskiej. Ostatecznym efektem wdrożenia Planu w życie w długiej perspektywie byłoby zatem stworzenie unii politycznej. Pogłębianie integracji politycznej miałyby przy tym charakter stopniowy, odpowiadający poszczególnym etapom zwiększenia stopnia integracji ekonomicznej.

Niewątpliwie utworzenie unii politycznej jest niezwykle poważnym wyzwaniem. Pierwsza trudność pojawia się już na poziomie wyznaczenia jej podmiotowego zakresu, należy bowiem określić, w jakim stopniu odnosiłaby się ona do państw strefy euro, a w jakim do wszystkich krajów UE. Oczywiście większość rozwiązań uwzględnionych w Planie dotyczy gospodarek strefy euro, na-

²⁴ Ibid., s. 35.

²⁵ Ibid., s. 35-37.

leży jednak zachować ostrożność przy ewentualnym zawieszeniu ich obowiązywania względem krajów z derogacją. Może to bowiem przyczynić się do zwiększenia różnic pomiędzy obiema grupami, a przecież jedną z podstawowych idei przyświecających integracji europejskiej jest tworzenie jedności na podstawie zasady równorzędnego traktowania. Nawet pomijając problem dualnego podziału krajów członkowskich UE, utworzenie unii politycznej łączącej tak wiele krajów o często bardzo odmiennej tradycji politycznej nie jest łatwym przedsięwzięciem.

5. Definicje unii politycznej

Należy podkreślić, iż nawet wśród wspomnianych już koncepcji pogłębienia integracji politycznej jako warunku stabilności strefy euro, poszczególni politycy często w bardzo odmienny sposób rozumieją pojęcie unii politycznej.

Na bardziej precyzyjne zdefiniowanie formy współpracy politycznej na szczeblu unijnym pozwala określenie jej trzech wymiarów²⁶. W pierwszej kolejności trzeba zdecydować, czy celem jest osiągnięcie pełnej gospodarczej federacji, czy tylko jej ograniczonej postaci. W wersji minimalistycznej na poziom Wspólnoty miałyby zostać oddelegowane jedynie te kompetencje, które są niezbędne dla przywrócenia stabilności po kryzysie. Dotyczyłoby to zatem przede wszystkim realizacji przyjętych już zapisów wynikających z Sześciopaku, Dwupaku oraz Paktu fiskalnego, a także powołania unii bankowej, jednak bez możliwości emitowania wspólnych obligacji. Pełna unia gospodarcza wymagałaby z kolei utworzenia unii fiskalnej i bankowej oraz zostałyby osiągnięta poprzez powołanie nowych, wzmocnionych i scentralizowanych organów władzy.

Zagrożeniem związanym z wersją minimalistyczną jest to, iż regulacje, które będą wydawać się wystarczające dla przezwyciężenia bieżącego kryzysu mogą okazać się zbyt łagodne, by uchronić strefę euro przed kolejnym załamaniem w przyszłości. Drugie podejście wiąże się natomiast z ryzykiem paraliżu decyzyjnego, jeżeli konstrukcja pełnej unii gospodarczej nie zapewniłaby odpowiedniej legitymacji dla instytucji unijnych.

Kolejny wymiar współpracy politycznej dotyczy wyboru formy, w jakiej byłaby realizowana polityka gospodarcza (działania poprzez reguły lub w sposób dyskrecjonalny). Z jednej strony kierowanie gospodarką za pomocą reguł opierałoby się na odgórnym narzuceniu pewnych krytycznych regulacji oraz kontroli ich przestrzegania przez poszczególne kraje członkowskie. Przykładem

²⁶ S. Dullien, J.I. Torreblanca: *What is Political Union?* European Council on Foreign Relations, London December 2012, s. 3-6.

mogą być dotychczasowe rozwiązania w postaci Paktu Stabilności i Wzrostu czy zobowiązania przyjęte w Pakcie fiskalnym. Z drugiej strony pojawia się koncepcja, iż dla sprawnego funkcjonowania unii gospodarczej wymagane jest utworzenie rządu gospodarczego, który będzie w stanie podejmować decyzje w sposób dyskrejonalny, dostosowując prowadzoną politykę do aktualnych potrzeb. Zwolennicy tej wersji wskazują, że współczesna gospodarka jest zbyt skomplikowaną strukturą, aby można ją kierować poprzez prosty zestaw reguł.

Trzeci wymiar odnosi się do sposobu udzielenia instytucjom unijnym niezbędnej legitymacji. Stanowisko minimalistyczne zakłada zwiększenie współpracy międzyrządowej, utrzymując, iż to kraje członkowskie są odpowiednim źródłem demokratycznej legitymacji dla działań UE. Wiąże się z tym postulat wzmocnienia zaangażowania krajów członkowskich w procesy decyzyjne, w tym wprowadzenie reguły jednomyślności. Główną rolę „rządu UE” pełniłaby zatem Rada Europejska, zaś funkcje Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego byłyby ograniczone do wypełniania bieżącej polityki. Z kolei daleko idące zwiększenie roli tych dwóch instytucji jest zakładane w wersji maksymalistyczno-federalistycznej. To podejście przewiduje także możliwość swobodnego mianowania komisarzy przez wybranego w wyborach w 2014 r. nowego Przewodniczącego Komisji. W ten sposób na poziom unijny zostałyby przeniesiony charakterystyczny dla krajowej sceny politycznej system oparty na partyjnym podziale na rząd i opozycję, prawicę i lewicę itd.

Tabela 1. Charakterystyka wizji integracji politycznej w ramach UE

Wizje współpracy politycznej	Ograniczony / pełny federalizm gospodarczy	Zarządzanie przez reguły / polityka dyskrejonalna	Pośrednia / bezpośrednia legitymacja
Przemówienie Barroso o stanie Unii	Pełny federalizm gospodarczy	Polityka dyskrejonalna	Bezpośrednia legitymacja – wzmocnienie pozycji KE i PE
Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej UGW	Pełny federalizm gospodarczy	Polityka dyskrejonalna	Bezpośrednia legitymacja – wzmocnienie pozycji PE i współpracy z krajowymi parlamentami
Grupa Refleksyjna ds. Przyszłości Unii Europejskiej	Ograniczony federalizm gospodarczy	Zarządzanie przez reguły	Bezpośrednia legitymacja
Raport Czterech Przewodniczących	Pełny federalizm gospodarczy	Polityka dyskrejonalna	Pośrednia legitymacja, zarządzanie przez Eurogrupę
Wizja Prezesa Bundesbanku Jensa Weidmanna	Ograniczony federalizm gospodarczy	Zarządzanie przez reguły	Brak wyraźnego stanowiska

Źródło: S. Dullien, J.I. Torreblanca: *What is Political Union?* European Council on Foreign Relations, London December 2012.

Wybór poszczególnych modeli w każdym z trzech wymiarów nie jest dowolny oraz ma zasadnicze znaczenie dla sprawności i trwałości funkcjonowania ewentualnej unii politycznej. W tab. 1 zaprezentowano charakterystykę najważniejszych wizji współpracy politycznej reprezentowanych przez różnych polityków europejskich.

Podsumowanie

Analiza Planu działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej UGW oraz pokrewnych wizji współpracy politycznej w ramach UE pozwala stwierdzić, iż wydarzenia związane z kryzysem 2008-2013 przywróciły żywotność idei zintegrowanej politycznie Europy. Do niedawna wydawało się, że integrację polityczną i gospodarczą można traktować jako alternatywne cele. Jednak dziś, z punktu widzenia wszystkich zachodzących zmian i przy uwzględnieniu politycznych konsekwencji wdrożonych reform, wybór integracji gospodarczej należy postrzegać nie jako alternatywę, lecz jako pośredni krok, swoisty środek do osiągnięcia pewnego stopnia integracji politycznej. Coraz więcej polityków europejskich postrzega zawężenie współpracy politycznej jako niezbędny warunek dla zapewnienia stabilności i trwałości strefy euro oraz Unii Europejskiej. Przedmiotem niewątpliwie niełatwej dyskusji będzie jednak kwestia ustalenia szczegółów dotyczących kształtu i zasięgu ewentualnej unii politycznej.

Literatura

- Borowski J.: *Integracja monetarna. Wyzwania dla Polski*. PWE, Warszawa 2011.
- Bourrinet J., Vigneron Ph.: *Paradoksy strefy euro*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2011.
- Debata o przyszłości Europy*, http://ec.europa.eu/debate-future-europe/ongoing-debate/index_en.htm.
- Decyzja Rady Unii Europejskiej nr 16446/11 z dnia 8 listopada 2011 r.
- Dullien S., Torreblanca J.I.: *What is Political Union?* European Council on Foreign Relations, London December 2012.
- Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*. European Commission, Luxembourg 2009.
- Europejski Mechanizm Stabilności*, <http://www.esm.europa.eu/>.
- Konkluzje Rady Europejskiej 27-28 czerwca 2013 r., EUCO 104/2/13 REV 2.
- Konkluzje Rady Europejskiej EUCO 37/13 z dnia 8 lutego 2013 r.

- Nowak-Far A.: *Unia gospodarcza i walutowa w Europie*. Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011.
- Materiały Biura Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1417826/22_eip.pdf.
- Orędzie o stanie Unii Przewodniczącego Komisji Europejskiej Barroso, http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120912_pl.htm.
- Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*, Komunikat Komisji Europejskiej, COM(2012) 777 final/2.
- Popowicz K.: *Dynamika integracji europejskiej*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.
- Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej z 17.09.2012 r.
- Report of the high-level group on financial supervision in the EU chaired by Jacques de Larosière, Brussels 2009.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.
- Rozwój integracji europejskiej w kolejnych traktatach*, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_introduction_pl.htm.
- de Schoutheete Ph.: *Europa dla wszystkich. Dziesięć szkiców o konstrukcji europejskiej*. Wydawnictwo Interpress, Warszawa 1999.
- Trzczińska A.: *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*. Departament Zagraniczny NBP, marzec 2013.

THE IMPACT OF THE CRISIS 2008-2013 ON THE DYNAMICS OF INTEGRATION PROCESSES IN THE EUROPEAN UNION

Summary: This paper is an attempt to analyze the impact of crisis 2008-2013 on the integration processes within EU and the euro zone. A thesis of this study is that the aftermath of the crisis led to the revival of the idea of political union.

The article lists the institutional weaknesses of European monetary union, which contributed to the intensification of the crisis phenomena in some euro area economies. There is also an indication that the introduced reforms were centered around increasing the coordination of economic policies of Member States, what implies the need for closer political cooperation within the EU.

The main part of the paper is an overview of A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union – a key document that contains a vision of the future cooperation of the EU Member States on the financial, economic, fiscal and political level. In the final section there is an attempt to present the consequences of the heterogeneous understanding of the concept of political union, as well as a trial to classify the emerging vision of political cooperation within the EU.

Keywords: european integration, economic and monetary union, crisis in euro zone, political union, institutional reform in the European Union.