



## Grażyna Ancyparowicz

Akademia Górnośląska,  
im. Wojciecha Korfantego w Katowicach  
Katowice, Polska  
e-mail: g.ancyparowicz@gmail.com  
ORCID 0000-0003-0196-7873

# UNIA EUROPEJSKA WOBEC WYZWAŃ GLOBALIZACJI. REAKCJA PARLAMENTU I KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA KORONA-KRYZYS

THE EUROPEAN UNION FACING THE CHALLENGES OF GLOBALISATION.  
REACTION OF THE PARLIAMENT AND THE EUROPEAN COMMISSION  
TO THE CORONACRISIS

**Słowa kluczowe:** globalne łańcuchy wartości, wzrost gospodarczy, inwestycje, COVID-19

**Key Words:** *global value chains, economic growth, investments, COVID-19*

### Streszczenie

Globalizacja jest rozumiana jako ogół procesów ekonomicznych, społecznych, kulturowych i politycznych. Doprowadziła ona do technologicznej współzależności przedsiębiorców z różnych regionów świata i nadmiernej polaryzacji dochodów. W tych okolicznościach lokalne kryzysy często, choć nie zawsze, stają się zarzewiem kryzysów ogólnoświatowych. Niniejszy esej dotyczy programów uruchomionych przez władze Unii Europejskiej w celu ograniczenia następstw kryzysów, jakie dotknęły kraje członkowskie w XXI wieku. Prezentuje stan ich gospodarek po przejściu przez koronakryzys oraz wskazuje na programy i procedury uruchomione z myślą o zwiększeniu odporności tych krajów na zjawiska kryzysowe w przyszłości.

### Abstract

*Globalisation is understood as the totality of economic, social, cultural and political processes. It has led to a technological interdependence of entrepreneurs from different regions of the world and an excessive polarisation of income. Under these circumstances, local crises often, but not always, become the spawn of global crises. This essay deals with the programmes launched by the European Union authorities in order to limit the consequences of the crises that have hit the member countries in the 21st century. It presents the state of their economies in the aftermath of the Coronation Crisis and highlights the instruments and procedures launched with a view to making these countries more resilient to future crisis phenomena.*

**JEL Classification:** E 66; F 01; F 21; G 24

### WSTĘP

Globalizacja to „proces fundamentalnych zmian w przestrzennych i czasowych konturach egzystencji społecznej, zgodnie z którymi znaczenie przestrzeni lub terytorium ulega zmianom w obliczu nie mniej dramatycznego przyspieszenia w strukturze czasowej kluczowych form ludzkiej działalności” [Scheuerman 2014, s. 419–420]. Promotorem tego procesu jest postęp techniczny w komunikacji i łącz-

ności; w miarę jak skraca się czas niezbędny do połączenia różnych lokalizacji geograficznych, odległość i przestrzeń ulegają kompresji. Globalizacja jako fenomen cywilizacyjny prowadzi do fizycznego rozszerzenia domeny przepływów wszelkiego rodzaju informacji, czynników produkcji, dóbr i usług. Utożsamia się ją z deterytorializacją ludzkiej aktywności, jako że coraz więcej działań podejmowanych na wielu różnych arenach aktywności społecznej nie zależy od położenia geograficznego uczestników [Giddens 2004, s. 87–91]<sup>1</sup>. W aspekcie politycznym i ekonomicznym dzieje globalizacji to historia podbojów, grabieży i wyzysku, ale także historia sukcesywnej liberalizacji wymiany handlowej, umacniającej komparatywną przewagę zaawansowanych przemysłowo krajów nad krajami surowcowymi, rynków dojrzałych nad rynkami wschodzącymi. Ów, ukształtowany na przestrzeni setek lat dychotomiczny podział świata zwiększa prawdopodobieństwo pojawienia się czarnego łabędzie lub szarego nosorożca, czyli szczególnych rodzajów ryzyka czystego, które materializuje się niesłychanie rzadko, ale powoduje tak gigantyczne szkody, że nie podlega ubezpieczeniom<sup>2</sup>. Do tej kategorii negatywnych zdarzeń, jakie zaburzyły stabilny rozwój gospodarki krajów Unii Europejskiej należy kryzys finansowy lat 2007–2009, ostatni globalny kryzys humanitarny wywołany pandemią COVID-19, ale także wojna w Ukrainie.

Gospodarcze skutki wojny w Ukrainie monitoruje z ramienia ONZ zespół ekspertów – Global Crisis Response Group – jednak publikowane dane (choć alarmujące) nie wystarczą, aby można było pokusić się o choćby wstępną ocenę globalnych następstw rosyjskiej agresji. Można natomiast podjąć próbę weryfikacji następującej tezy: liberalizacja stosunków gospodarczych doprowadziła do tak silnego wzajemnego uzależnienia producentów działających, że zerwanie choćby jednego ogniwa – a tak się stało, gdy bezskutecznie próbowano zahamować rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 – nieuchronnie pociąga za sobą zagrożenie recesją, bezrobociem i zachwianiem równowagi płatniczej. Dla wczesnego rozpoznania charakteru tych zagrożeń, od 2011 roku kraje Unii Europejskiej podlegają procedurze monitorowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej, która – w założeniu – powinna prowadzić – do uruchomienia działań naprawczych. Niniejszy esej zawiera ocenę stanu gospodarek krajów Unii Europejskiej w okresie pandemii COVID 19 na podstawie wskaźników referencyjnych opracowanych zgodnie z metodologią stosowaną w tej procedurze. Ocena ta miała istotne znaczenie dla decyzji Komisji i Parlamentu Europejskiego dotyczących rozdysponowania środków na realizację programów odbudowy europejskich gospodarek po koronakryzysie.

## **GLOBALIZACJA – PRZESŁANKĄ MONITORINGU ZAKŁÓCEŃ RÓWNOWAGI MAKROEKONOMICZNEJ W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

Są pojęcia i nazwy, tak zadomowione w naszej współczesności, że wydaje się jakoby istniały od zawsze, chociaż ich historia nie jest długa. Takim pojęciem jest „globalizacja” – słowo, które pochodzi od użytego w 1960 roku terminu „globalna wioska”. W taki właśnie sposób, wybitny teoretyk kultury i medioznawca – Marshall McLuhan – nazwał proces „kurczenia się” świata pod wpływem rozwoju technik telekomunikacyjnych; oficjalnie termin „globalizacja” po raz pierwszy pojawił się w 1961 roku w słowniku Webstera, a od 1970 roku zaczął być stosowany w społeczno-ekonomicznych konotacjach. Globalizacja to ogólna koncepcja rozwoju gospodarki światowej, którą charakteryzują takie atrybuty jak: ponadnarodowy, prowadzony w wielkiej skali, zasięg działalności wytwórczej, kompatybilna tech-

<sup>1</sup> Zdaniem części autorów zajmujących się globalizacją, jest to proces integracji ekonomicznej i homogenizacji kulturowej, dokonujący się głównie pod wpływem dominacji społeczeństw zachodnich. Przeciwnie podejście zakłada, że następuje hybrydyzacja kulturowa, możliwa dzięki autonomii lokalnej kultury wobec ekonomii i polityki. Koncepcją kompromisową jest globalizacja – pojęcie wprowadzone przez Robertsona [1992], oznaczające tworzenie się lokalności w odniesieniu do globalnej kultury [McLuhan i Powers 1992].

<sup>2</sup> Termin „czarny łabędź” pochodzi z satyry starożytnego, rzymskiego poety Juwenalisa, który użył go do określenia czegoś, co nie istnieje. Europejczycy długo wierzyli, że czarnych łabędzi nie ma; o tym że istnieją przekonał naocznie w 1697 roku holenderski kapitan Willem de Vlamingh, który odkrył je w Australii. Od tego czasu czarnym łabędziem zaczęto nazywać zdarzenia nagłe i niespodziewane. Pierwszym, który użył tej metafory w naukach o zarządzaniu był Nssim N. Taleb, w opublikowanej w 2007 roku książce *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. Określenie „szary nosorożec” dotyczy kryzysowej sytuacji, którą można było przewidzieć, ale nie podjęto w porę odpowiednich kroków zaradczych. Pojęcie to spopularyzowało się wśród ekonomistów i finansistów, po tym jak użyła go Michele Wucker na dorocznym spotkaniu Światowego Forum Ekonomicznego w Davos w styczniu 2013 roku; jej koncepcja została szerzej rozwinięta w książce z 2016 r.: *The Gray Rhino: How to Recognize and Act on the Obvious Dangers We Ignore*.

nologia, swobodny transfer czynników produkcji, liberalizacja wymiany handlowej. Wąsko pojmowana globalizacja odnosi się do ponadnarodowych przedsięwzięć rynkowych, charakteryzowanych przez uniwersalny (pod względem cech użytkowych) produkt oraz przez zbliżone preferencje i gusty klientów na całym świecie. W szerokim sensie, globalizacja dotyczy nie tylko sfery realnej i finansowej, ale także strategii działania transnarodowych firm, integrującej w jeden spójny system kontrahentów, klientów, zasoby, technologie, układy kooperacyjne i alianse konkurentów [Stabryła, 2008, s. 16].

## Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w procesie budowy globalnej sieci wartości

W ujęciu T. Friedmana [2006] globalizacja odnosi się do złożonych i wielorakich procesów, w wyniku których powstała i wciąż rozwija się sieć multilateralnych więzi pomiędzy państwami (globalizacja krajów w latach 1491–1800), firmami (globalizacja produkcji, która w latach 1800–2000 zbudowała sieć globalnych łańcuchów wartości), i jednostkami; ta ostatnia faza globalizacji, zainicjowana ok. 2000 roku, polega na ich funkcjonowaniu osób i podmiotów gospodarczych w otwartych sieciach stosunków społecznych<sup>3</sup>, gdzie przestrzeń i odległość nie mają znaczenia na wzajemne interakcje.

**Tabela 1. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie (strumień napływu netto), ceny bieżące**

Table 1. Foreign direct investment (net inflows), current prices

Rok	Świat		Region Pacyfiku		Chiny		Ameryka Łacińska		EWG-UE		Europa Środkowa	
	w mld USD	w% PKB	w mld USD	w% PKB	w mld USD	w% PKB	w mld USD	w% PKB	w mld USD	w% PKB	w mld USD	w% PKB
1970	12	0,5	0	0,0	0	.	1	0,9	3	0,6	0	-
1975	26	0,5	2	0,0	0	,	3	0,8	7	0,4	0	-
1980	53	0,5	1	0,4	0	0,0	7	0,9	11	0,3	0	0,0
1985	45	0,4	3	0,6	2	0,0	6	0,9	11	0,4	0	0,0
1990	239	1,1	10	1,6	4	0,1	9	0,8	65	1,0	1	0,1
1995	362	1,2	51	3,8	36	3,2	30	1,7	111	1,3	13	3,2
2000	1 569	4,6	48	2,8	42	5,5	97	3,6	634	8,7	24	5,5
2005	1 563	3,3	129	4,2	104	8,4	81	2,9	731	6,1	75	8,4
2006	2 204	4,3	153	4,1	124	8,1	116	3,3	912	7,2	82	8,1
2007	3 134	5,3	194	4,1	156	12,1	196	4,2	1478	10,0	153	12,1
2008	2 475	3,8	212	3,5	172	9,0	222	3,8	828	5,1	139	9,0
2009	1 447	2,3	156	2,4	131	2,4	157	2,8	479	3,2	31	2,4
2010	1 928	2,8	298	3,8	244	1,6	235	3,7	539	3,7	21	1,6
2011	2 373	3,2	337	3,5	280	3,5	293	4,1	878	5,6	50	3,5
2012	2 060	2,7	305	2,8	241	2,9	297	3,9	565	3,9	39	2,9
2013	2 177	2,7	362	3,1	291	1,1	343	3,9	617	4,0	15	1,1
2014	1 935	2,4	330	2,6	268	3,6	278	3,8	432	2,8	53	3,6
2015	2 755	3,6	306	2,3	242	1,7	325	5,2	806	5,9	22	1,7
2016	2 719	3,5	220	1,6	175	8,8	221	3,6	715	5,1	116	8,8
2017	2 176	2,6	240	1,6	166	2,0	204	3,1	513	3,5	29	2,0
2018	927	1,0	311	1,9	235	-1,3	209	3,3	-35	-0,2	-21	-1,3
2019	1 642	1,8	260	1,5	187	9,1	196	3,1	311	2,0	152	9,1
2020	1 141	1,3	303	1,7	253	13,0	145	2,5	274	1,8	215	13,0

Źródło/Source: World Bank Indicators, pobrano 01.10.2022.

<sup>3</sup> Sieć społeczna – termin użyty pierwszy raz w 1954 roku przez J. A. Barnes'a dla określenia struktury społecznej złożonej z węzłów, które są indywidualnymi elementami organizacji; węzły połączone są poprzez różne rodzaje powiązań, co wywołuje efekty synergiczne. Między sieciami społecznymi i gospodarczymi istnieje określona interakcja, polegająca na pozyskiwaniu informacji o podmiotach, z którymi dotychczas nie współpracowały i o innowacjach oraz pośrednictwie, które pozwala manipulować przepływem informacji i czerpaniem korzyści z tego tytułu. [Burt, 1992].

Na przestrzeni wieków ukształtował się dychotomiczny model międzynarodowego podziału pracy, w którym branże wymagające dużego nakładu robocizny, przemysł wydobywczy i ciężki, a także wiele innych „brudnych” dziedzin przetwórstwa koncentrują się przede wszystkim w Azji i Ameryce Łacińskiej, a dochody z tej działalności kumulują się w Ameryce Północnej i Europie Zachodniej. Model ten ma niezbyt długi rodowód, jego początki przypadają bowiem na lata 60. XX wieku, kiedy to strategia ekspansji wielkich korporacji, motywowanych dążeniem do wzrostu skali produkcji i optymalizacji zysku zdynamizowała proces industrializacji egzotycznych, słabo uprzemysłowionych gospodarek. Poczynając od lat 80 XX wieku, rósł strumień bezpośrednich inwestycji zagranicznych plasowanych na peryferiach gospodarki światowej (tabela 1). Na przyspieszenie dynamiki tych inwestycji w znacznej mierze wpłynęła daleko posunięta liberalizacja handlu światowego, która nastąpiła po zamknięciu w początkach lat 90. XX wieku Rundy Urugwajskiej GATT<sup>4</sup>; przed transnarodowymi spółkami otworzyły się nowe możliwości optymalizacji zysków poprzez fragmentyzację procesu wytwórczego. Tę nowatorską metodę organizacji międzynarodowego podziału pracy i podnoszenia wartości dodanej w eksporcie, zdynamizowała pod koniec XX wieku rewolucja cyfrowa, szczególnie po wynalezieniu i zastosowaniu w biznesie i życiu codziennym internetu i technologii komórkowej. Ponadnarodowa kooperacja producentów na poziomie przedsiębiorstwa spowodowała, że w miejsce odrębnych gospodarek narodowych i klasycznego (bazującego na teorii komparatywnych korzyści) modelu współpracy międzynarodowej, zaczęły powstawać globalne techniczne powiązania, odległych geograficznie producentów.

Dzięki napływowi kapitału, technologii i know-how do krajów rozwijających (zwanymi „rynkami wschodzącymi”, nieliczne enklawy nowoczesnego przemysłu w zacofanej gospodarce, poczynając od lat 70. XX wieku rozwijały się – zarówno w aspekcie terytorialnym, jak branżowym – niezwykle dynamicznie, tworząc silne związki technologiczne, obrazowo określane mianem „globalne łańcuchy wartości” (Global Value Chain – GVC). W latach 90. XX wieku i w pierwszej dekadzie wieku XXI intensyfikacja transregionalnej i transkontynentalnej współpracy w zakresie kreacji sieci globalnych łańcuchów wartości była napędzana przez kilka ośrodków, sektorów i kilka największych korporacji; w ujęciu branżowym GVC rozwijały się głównie w sektorze maszynowym, elektronicznym i transportowym. Bardziej złożone łańcuchy wartości, które powstały w Azji Wschodniej i Europie Zachodniej koncentrują się na handlu wewnątrz regionu, w Ameryce Północnej w nieco większym stopniu zależą od partnerów globalnych, w pozostałych regionach integracja GVC miała głównie charakter globalny i w większości przypadków nadal zmierza w tym kierunku. Kraje rozwinięte i duże kraje wschodzące uczestniczą w złożonych łańcuchach wartości wytwarzających zaawansowane technologicznie innowacyjne wyroby i usługi, podczas gdy wiele krajów w Afryce, Azji Środkowej i Ameryce Łacińskiej nadal produkuje towary zaopatrzeniowe (przeznaczone do dalszego przetwarzania w innych, wyżej zaawansowanych technologicznie krajach) lub angażuje się w ograniczoną do rynku wewnętrznego własną produkcję. Występuje przy tym wysoki poziom koncentracji producentów obrębie poszczególnych krajów, gdzie kilka dużych firm handlowych zdominowało handel GVC, wspierany przez bezpośrednie inwestycje zagraniczne [UNCTAD 2022].

Zainicjowane w latach 60., a przyspieszone w kryzysowej dekadzie lat 70. minionego wieku wypychanie procesów wytwórczych do państw azjatyckich i latynoamerykańskich, coraz bardziej podkopywało rodzimy przemysł w większości krajów ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i powodowało, że stopniowo zanikał szacunek dla pracy fizycznej, a pojawiła się demoralizująca pokusa życia bez wysiłku, dzięki transferom kapitału z uplasowanych zagranicą filii oraz spekulacjom na rynkach finansowych [Glapiński, 2021 s. 12]. Dochody z bezpośrednich i portfelowych inwestycji zagranicznych plasowanych na „rynkach wschodzących”, transferowane do macierzystych krajów wielkich korporacji doprowadziły do finansyzacji gospodarki zachodnioeuropejskiej w mniejszym stopniu – amerykańskiej oraz japońskiej), nieuchronnie obniżając odporność państw członkowskich Unii Europejskiej (w szczególności strefy euro) na szoki na wywołane czy to pęknięciem baniek spekulacyjnych, czy zakłóceniami w dostawach komponentów do produkcji. Mało kto zdawał sobie wówczas w peł-

<sup>4</sup> Runda Urugwajska rozpoczęła się w 1986 r., a zakończyła po 87 miesiącach rokowań; dotyczyła głównie liberalizacji międzynarodowego handlu dobrami i usługami, ale także pozwoliła na wypracowanie konsensusu w zakresie prowadzenia polityki inwestycyjnej wspierającej handel, rozstrzygnięcia sporów dotyczących wymiany handlowej, przestrzegania praw własności intelektualnej. Światowej Organizacji Handlu oraz udzielania koncesji handlowych podmiotom zagranicznym. Runda Urugwajska stała się podstawą założenia Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization – WTO), która została powołana w 1994 roku w Marakeszu i rozpoczęła działalność z dniem 1 stycznia 1995 roku.

ni sprawę z rodzaju ryzyka, jakie niesie globalizacja rynków finansowych, fragmentyzacja produkcji przemysłowej, uzależnienie do globalnych sieci transportu i wszelkiego typu usług.

## Etiologia ogólnoświatowej recesji w okresie koronakryzysu

Niemal wszystkie kryzysy, jakie dotknęły gospodarkę światową od 1929 roku do końca drugiej dekady XXI wieku zapoczątkował krach na rynku finansowym, który – poprzez różne kanały transmisji – zaburzał sferę realną, wywołując efekty synergiczne na skutek nakładania się na siebie skutków braku równowagi zewnętrznej i wewnętrznej. Takie były również przyczyny ostatniego kryzysu bankowego, który zaczął się na amerykańskim rynku niezabezpieczonych kredytów na nieruchomości mieszkaniowe (subprime), a rozlał się na światowe rynki finansowe po 15 września 2008 roku, gdy upadł Lehman Brothers. Kosztem ogromnych obciążeń finansów publicznych, przy wsparciu rządowych programów interwencyjnych niekonwencjonalną polityką banków centralnych, w ciągu zaledwie roku odbudowano z nadwyżką aktywa instytucji finansowych. Nie wpłynęło to bynajmniej na poprawę koniunktury w realnej gospodarce krajów Unii Europejskiej, a zwłaszcza strefy euro, która jeszcze przez niemal dziesięć lat borykała się ze skutkami drastycznego ograniczenia akcji kredytowej, jakie charakteryzowało wczesną fazę kryzysu „subprime”<sup>5</sup> [Ancyparowicz 2019, s. 5–20]. Ostatecznie jednak interwencjonizm państwa przyniósł oczekiwane rezultaty i pod koniec drugiej dekady XXI wieku gospodarka zachodnioeuropejska powróciła na ścieżkę zrównoważonego wzrostu, lecz nie na długo, bo już w 2020 roku musiała sprostać wyzwaniom ogłoszonej 11 marca 2019 roku przez Światową Organizację Zdrowia, pandemii COVID-19.

**Tabela 2. Produkt krajowy brutto ogółem i w przeliczeniu na mieszkańca.**

Table 2. Total and per capita gross domestic product.

Region	PKB ceny bieżące w mld USD					Udział w globalnym PKB w%		Dynamika PKB per capita w cenach stałych z 2015 roku, w%					PKB Per capita PPP*
	1970	2000	2019	2020	2021	1970	2021	1970	2000	2019	2020	2021	2021
Świat	2997	33831	87653	84907	96100	100	100	1,8	3,1	1,5	-4,3	4,8	18722
Ameryka Północna	1161	10999	23122	22546	24994	27	26	-1,5	3,0	1,7	-4,5	5,4	67513
Unia Europejska	726	7276	15692	15300	17089	18	18	x	3,8	1,8	-6,0	5,5	48436
Azja i Pacyfik	127	1735	17204	17484	20747	21	22	10,4	6,6	5,2	0,8	6,9	16905
Ameryka Łacińska	144	1969	4779	3998	4607	5	5	4,2	2,1	-0,4	-7,4	5,5	16480
Afryka Płd. Wsch.	45	284	998	992	1082	1	1	1,8	0,7	-0,6	-5,4	1,7	3882
Afryka Zach, i Centr.	24	140	795	784	836	1	1	15,2	1,0	0,5	-3,5	1,2	4475

\*Produkt krajowy brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według parytetu siły nabywczej

Źródło/Source: World Bank Indicators.

Izolacja sanitarna dotkniętych zarazą obszarów krajów, najpierw w okolicy Wuhan w Chinach, gdzie najwcześniej pojawiły się ogniska zakażeń wirusem Sars CoV-2, a potem niemal we wszystkich państwach, na wszystkich kontynentach – uniemożliwiła zachowanie rytmiczności dostaw i harmonijną transgraniczną kooperację oddalonych geograficznie, a powiązanych technologicznie, europejskich, amerykańskich i japońskich przedsiębiorstw. Tak więc, koronakryzys – obok tragicznych skutków humanitarnych – przyczynił się do głębokiego spadku produktu krajowego brutto we wszystkich regionach świata (tabela 2), a w konsekwencji do wysokiego bezrobocia i pauperyzacji nie tylko ludności

<sup>5</sup> Zjawisko to określa się jako *credit crunch*; można je zdefiniować jako „sytuację niepożądanego ograniczenia akcji kredytowej banków i dostępności kredytów dla podmiotów gospodarujących, spowodowaną czynnikami leżącymi po stronie podaży kredytu, albo po stronie popytu na kredyt, na skutek pogorszenia sytuacji finansowej kredytodawców lub kredytobiorców”; ograniczenie dostępności kredytów może być też efektem równoległego szoku po stronie popytowej (brak zdolności kredytowej, pesymizm inwestorów) i podaży (obawa przed toksycznymi instrumentami finansowymi).

dotkniętej brakiem zatrudnienia, ale także utrwaleniem długotrwałej tendencji, polegającej na spłaszczeniu dochodów klasy średniej we wszystkich grupach krajów (Alliance 2021). W kryzysowym 2020 roku globalne aktywa finansowe ludności, dzięki wsparciu rządowemu oraz interwencyjnym programom banków centralnych nie tylko nie załamały się, ale przeciwnie – wzrosły nominalnie o 9,7%, do kwoty 200 bln euro. Warto przy tym odnotować, że niemal 46% aktywów gospodarstw domowych koncentrowało się w Ameryce Północnej, 21% w Europie Zachodniej, 8% w Azji (z wyłączeniem Japonii), zaś na Japonię przypadało ok. 7,9%, podczas gdy na Europę Wschodnią zaledwie 1,6% i niewiele więcej, bo 1,8% na Amerykę Łacińską. Rok później aktywa amerykańskich gospodarstw domowych zwiększyły się o 12,5% (ich średni poziom na mieszkańca wyniósł niemal 295 tys. euro, w porównaniu do średniej światowej wynoszącej niecałe 42 tys. euro), zachodnioeuropejskie gospodarstwa domowe zwiększyły swój stan posiadania o 6,7% (średnio na mieszkańca ok. 110 tys. euro). Wzrost aktywów finansowych mieszkańców w obszarze rynków wschodzących (o 11,8%) wyprzedził gospodarki zaawansowane (+10,1%), ale był o prawie 2 pkt. proc. niższy od długoterminowej średniej.

**Tabela 3. Inflacja (zharmonizowany wskaźnik wzrostu cen konsumpcyjnych – HCPI) oraz dynamika światowych cen surowców w latach 2008-2022 (rok poprzedni=100).**

Table 3. Inflation (harmonised consumer price index - HCPI) and world commodity price dynamics 2008-2022 (previous year=100).

Rok	HCPI/Świat	Wskaźnik cen surowców ogółem	Dobra pierwotne bez paliw	Żywność	Surowce rolne	Surowce mineralne	Paliwa	Dynamika wartości jednostkowej eksportu (bez paliw) z krajów OECD
2008	9,0	33,4	22,2	32,6	8,4	19,7	37,9	10,9
2009	2,9	-31,6	-17,8	-10,4	-16,4	-12,9	-38,6	-9,4
2010	3,4	24,3	26,1	12,0	37,0	33,6	23,1	4,4
2011	4,8	28,6	18,9	24,0	24,5	20,5	32,0	11,9
2012	3,7	-3,0	-12,7	-6,5	-19,2	-6,9	-0,5	-2,3
2013	2,6	-3,7	-6,5	-9,6	-8,8	-9,5	-1,2	0,8
2014	2,3	-7,9	-8,0	-0,8	-11,8	-12,8	-7,5	1,2
2015	1,4	-36,2	-18,9	-15,6	-13,3	-17,2	-44,4	-11,9
2016	1,6	-9,4	2,3	3,6	-0,4	4,6	-17,5	-4,0
2017	2,2	17,4	9,1	-1,3	5,3	11,3	25,9	5,1
2018	2,4	16,0	-2,2	-6,5	-1,8	1,3	27,5	6,7
2019	2,2	-7,4	0,1	-2,0	-3,9	6,2	-12,6	-2,6
2020	1,9	-15,8	4,2	6,6	-2,1	15,5	-32,0	-0,5
2021	3,4	54,7	33,9	29,9	13,5	20,7	85,8	15,0
2022*	.	55,7	14,7	23,9	5,5	5,3	91,2	x

\*Okresem odniesienia indeksu jest styczeń-maj 2021 roku

Źródło/Source: World Bank; UNCTAD (2022, s. 61).

Biorąc pod uwagę ogrom różnic w poziomie zamożności mieszkańców różnych kontynentów tak wolno postępująca konwergencja jest raczej niepokojąca, zważywszy że w 2021 roku udział amerykańskich gospodarstw domowych wyniósł 47,4%; Europy Zachodniej 19,8%; Japonii 6,8%; pozostałych krajów azjatyckich 6,4%; Chin 13%; Ameryki Łacińskiej 2,0%; Europy Środkowej 1,5%; Afryki 0,3%. W rzeczywistości, w krajach Ameryki Łacińskiej, w Afryce i w Azji (z wyjątkiem państw w strefie Pacyfiku), spadki zatrudnienia i dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych były znacznie głębsze niż w Ameryce Północnej oraz w Europie<sup>6</sup>, gdzie banki centralne – nie zważając na ewentualne przyszłe skutki luzo-

<sup>6</sup> Powrót na ścieżkę wzrostu nastąpił szybciej w regionach zamożnych, niż ubogich; a jedną z przyczyn tego zjawiska był fakt, że kraje rozwinięte gospodarczo eksportują dobra, których ceny jednostkowe nie podlegają tak dużym wahaniom jak ceny surowców mineralnych i paliw (Allianz 2021).

wania finansowego – hojnie wspierały rządowe działania osłonowe [McKinsey, 2021]. Nawiasem mówiąc, w pierwszych miesiącach koronakryzysu zaburzenia funkcjonowania globalnych łańcuchów wartości i spadek podaży wielu podstawowych komponentów do produkcji – z uwagi na samoograniczenie konsumpcji w warunkach izolacji – nigdzie nie wywołały silnej presji inflacyjnej, zwłaszcza że kryzys w realnej gospodarce i dekoniuktura na rynkach finansowych skutkowały spadkiem rozporządzalnych dochodów gospodarstw domowych. Inflacja na rynku dóbr zaopatrzeniowych, a w konsekwencji także na rynku dóbr finalnych zaczęła narastać dopiero pod koniec 2022 roku, a na jej dynamikę znacząco wpłynęły szokująco wysokie ceny energii i surowców energetycznych (tabela 3).

## **DORAŻNE I DŁUGOFALOWE DZIAŁANIA ŁAGODZĄCE EKONOMICZNE SKUTKI KORONAKRYZYSU W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

Wobec groźby zapaści wywołanej głębokimi zaburzeniami w gospodarce światowej w okresie pandemii, nie mogły pozostać obojętne rządy krajów członkowskich, toteż – najpierw w konwencji *de minimis*, wyprzedzającej późniejsze rozwiązania systemowe – uruchomiły szeroko zakrojone działania interwencyjne, poczynając od pomocy finansowej udzielanej zakładom dotkniętym lockdownem, poprzez zmniejszenie ustawowego wymiaru czasu pracy i dorażnego odciążenia pracodawców od kosztów ubezpieczenia społecznego, aż po wypłaty postojowego i zasiłków dla przymusowo urlopowanych osób. Wprowadzono także (przejściowo) finansowane w ciężar długu publicznego moratoria na czynsze za wynajem lokali użytkowych, odroczone na pewien czas płatności podatków i spłaty kredytów (zwłaszcza hipotecznych), wprowadzano takie instrumenty jak kredyt wekslowy i rządowe gwarancje dla banków starając się zapobiec ograniczeniu akcji kredytowej.

Ze swej strony, Europejski Bank Centralny, który od marca 2016 roku utrzymywał historycznie najniższy poziom stóp procentowych, rozszerzył realizowany od 2015 roku program skupu aktywów (*Asset Purchase Programme – APP*)<sup>7</sup>, oraz wprowadził nadzwyczajny program zakupów w czasie pandemii (*Pandemic Emergency Purchase Programme – PEPP*) z pulą w wysokości 1 350 mld euro do wykorzystania aż do momentu zakończenia pandemii [EBC, 2022]. Niezależnie od finansowego wsparcia rządowych interwencji łagodzących negatywny szok popytowy, EBC uruchomił Jednolity Mechanizm Nadzorczy łagodzący wymogi regulacyjne wobec banków i umożliwił (w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności – EMS) dostęp wszystkim państwom unijnym do wspomagającej linii kredytowej (*Enhanced Conditions Credit Line – ECCL*)<sup>8</sup>. Wśród innych instrumentów utworzonych na szczeblu unijnym i strefy euro w celu łagodzenia ekonomicznych następstw koronakryzysu istotną rolę odegrał uruchomiony przez Europejski Bank Inwestycyjny w 2020 roku Ogólnoeuropejski Fundusz Gwarancyjny (OFG), który ma zmobilizować w najbliższych latach do 200 mld euro (1,4 % PKB UE) dodatkowych środków w celu wsparcia inwestycji małych i średnich przedsiębiorstw. Wartość tych inwestycji będzie wielokrotnie wyższa od środków własnych OFG (ok. 25 mld euro), ponieważ gwarancje EBI stanowią zachętę dla pośredników finansowych do udzielania przedsiębiorstwom większych kredytów na lepszych warunkach, ułatwiając im dostęp do szybkiego i korzystnego finansowania oraz wspierając je w radzeniu sobie z negatywnymi skutkami pandemii COVID-19<sup>9</sup>.

W ograniczaniu strat spowodowanych koronakryzysem, poniesionych przez gospodarki krajów unijnych – obok interwencjonizmu państwowego – istotną rolę odegrała europejska solidarność, do której odwołuje się w swym raporcie Komisja Europejska: „Chociaż pandemia spowodowała bezpreceden-

<sup>7</sup> Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami, 16 lipca 2020 roku RBC podał, że do końca roku będzie kontynuował zakupy netto w ramach programu skupu aktywów (APP) na kwotę 20 mld euro miesięcznie oraz zakupy w ramach dodatkowej, przejściowej puli 120 mld euro.

<sup>8</sup> Rozporządzenie (WE) nr 332/2002 w sposób wyraźny mówiło tylko o średnioterminowej pomocy finansowej w formie pożyczek udzielanych państwom członkowskim spoza strefy euro pod warunkiem przyjęcia programu dostosowań, natomiast po zmianach udostępnia dwa dodatkowe instrumenty finansowania: ostrożnościową warunkową linię kredytową (*precautionary conditioned credit line – PCCL*) oraz wspomagającą uwarunkowaną linię kredytową (ECCL) opartą na połączeniu kryteriów kwalifikowalności i nowych środków polityki odbudowy i rozwoju; o przyznaniu tej formy pomocy decyduje Rada na podstawie zalecenia Komisji (artykuł 5).

<sup>9</sup> Ogólnoeuropejski fundusz gwarancyjny w wysokości 24,4 mld EUR – będący częścią pierwotnego pakietu UE na rzecz odbudowy po pandemii COVID-19, który był wdrożony w październiku 2020 roku już po sześciu miesiącach był wykorzystany prawie w połowie; zatwierdzone środki w wysokości 11,7 mld euro przyczyniły się do uruchomienia inwestycji prywatnych wynoszących blisko 94 mld euro [EBI, 2021].

sową recesję w obszarze aktywności gospodarczej, to dzięki silnemu wsparciu politycznemu, szybszemu wprowadzeniu szczepionki i – w miarę możliwości – stopniowemu znoszeniu obostrzeń związanych z pandemią, wiosną 2021 r. nastąpiło zdecydowane wznowienie wzrostu (...) dzięki ponownemu otwarciu naszych społeczeństw i wznowieniu podróży. Oczekuje się zatem, że aktywność gospodarcza utrzyma się na stałym poziomie przez kilka kolejnych kwartałów, dzięki czemu gospodarka UE przejdzie z fazy ożywienia w fazę ekspansji. Oczekuje się, że co najmniej 19 państw członkowskich osiągnie w tym roku poziom PKB z 2019 r., pozostałe – w przyszłym roku. Niemniej jednak niepewność i ryzyko związane z perspektywami pozostają znaczące, w szczególności w związku z niepewnością co do dalszego przebiegu pandemii, inflacji, cen energii, niedoborów na rynku pracy oraz wąskich gardel w międzynarodowych łańcuchach dostaw” [KE, 2021a, s. 4].

Obok działań *ad hoc* podejmowanych z inicjatywy administracji rządowej i samorządowej krajów członkowskich, Unia Europejska wprowadziła od 9 kwietnia 2020 roku trzy systemowe programy osłonowe dla pracowników, przedsiębiorstw i państw: Instrument Tymczasowego Wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency* – SURE o wartości 100 mld euro)<sup>10</sup> oraz pomoc w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności (200 mld euro)<sup>11</sup>; łączna wartość tych środków wyniosła ok. 540 mld euro. Ponadto Komisja uruchomiła nowy instrument – ARGUS, dla koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych oraz zmieniła rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r. ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej rozszerzając jego zakres, tak aby objąć nim poważne stany zagrożenia zdrowia publicznego. W praktyce zwiększyło to kwotę inwestycji w 2020 roku do 37 mld euro i pozwoliło na wykorzystanie dodatkowych 28 mld euro (uprzednio nieprzydzielonych w perspektywie budżetowej 2014-2020) na projekty realizowane w ramach polityki spójności. Niezależnie od wymienionych unijnych środków pomocowych, biorąc pod uwagę presję, jaką wywiera pandemia na krajowe systemy ochrony zdrowia, przeznaczono 3 mld euro na pomoc państwom członkowskim w zwiększaniu ich zdolności medycznych [Gentiloni, 2020].

Koncentrując uwagę na rozwiązywaniu spraw bieżących, Unia Europejska przygotowywała – obok programu doraźnej pomocy – także plan, który powinien przywrócić homeostatyczne właściwości gospodarki i zwiększyć jej odporność na szoki. Jednym z elementów tego planu było przejściowe złagodzenie wymogów fiskalnych, ujętych w pakcie stabilności i wzrostu [Rozporządzenie z 17.12.2020], co m.in. – jak już wspomniano – miało wpływ na powstrzymanie decyzji o uruchomieniu MPI wobec krajów wykazujących istnienie czynników zakłócających równowagę makroekonomiczną, nawet jeśli zakłócenia te były poważne i długotrwałe. Już w 2020 roku Komisja Europejska przedstawiła wnioski i uzyskała akceptację Parlamentu Europejskiego w sprawie dodatkowych środków finansowych ułatwiających post-pandemiczną rekonstrukcję i zrównoważony rozwój gospodarki krajów członkowskich. „Wyjątkowa sytuacja spowodowana COVID-19, będąca poza kontrolą państw członkowskich, wymaga spójnego i jednolitego podejścia na szczeblu Unii. Aby zapobiec dalszemu pogarszaniu się sytuacji gospodarczej, sytuacji w zakresie zatrudnienia i spójności społecznej oraz aby pobudzić zrównoważoną odbudowę gospodarki zwiększającą jej odporność, należy wprowadzić wyjątkowy i skoordynowany program wsparcia gospodarczego i społecznego – w duchu solidarności między państwami członkowskimi – w szczególności dla tych państw członkowskich, które zostały szczególnie dotknięte kryzysem. (...) Mając na względzie zagwarantowanie w całej Unii zrównoważonej odbudowy gospodarki (...) należy wykorzystać ustalone mechanizmy wydatkowania za pośrednictwem programów unijnych realizowanych na podstawie wieloletnich ram finansowych” [Rozporządzenie z 14.12.2020].

<sup>10</sup> SURE działa jako druga linia obrony, wspierając programy pracy w niepełnym wymiarze godzin i podobne środki, aby pomóc państwom członkowskim w ochronie miejsc pracy, a tym samym bronić pracowników najemnych i osób samozatrudnionych przed ryzykiem bezrobocia i utraty dochodów. Pożyczki udzielane państwom członkowskim w ramach instrumentu SURE opierają się na systemie dobrowolnych gwarancji państw członkowskich. Wkład każdego państwa członkowskiego w ogólną kwotę gwarancji odpowiada jego względnemu udziałowi w całkowitym dochodzie narodowym brutto (DNB) Unii Europejskiej, w oparciu o budżet UE na rok 2020. Do 29 marca 2022 r. o skorzystanie z programu zwróciło się 19 państw i wszystkie otrzymały część lub całość wnioskowanej kwoty. Do największych beneficjentów tego programu należą Włochy (27,4 mld euro), Hiszpania (21,3 mld euro), Polska (9,7 mld euro), Belgia (8,2 mld euro). Portugalia, Grecja i Rumunia uzyskały wsparcie rządu ok. 5 mld euro, Irlandia, Czechy po ok. 2 mld euro, pozostałe kraje od jednego miliarda do kilkuset milionów euro [KE, 2022].

<sup>11</sup> Europejski Mechanizm Stabilności (ESM) jest częścią strategii UE mającej na celu ochronę stabilności finansowej w strefie euro. Podobnie jak jego poprzednik, tymczasowy Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF), EMS zapewnia pomoc finansową krajom strefy euro, które mają problemy z płynnością finansową lub są nimi zagrożone.



Flagowym programem pomocowym jest *Next Generation EU*, który umożliwi Komisji pozyskiwanie środków finansowych na pomoc w naprawieniu bezpośrednich szkód gospodarczych i społecznych spowodowanych pandemią koronawirusa<sup>12</sup>. Spośród siedmiu programów NGEU, zdecydowanie największy jest uruchomiony na okres od 19 lutego 2021 do 31 grudnia 2026 roku Instrument Wspierania Odbudowy i Odporności (*Recovery and Resilience Facility* – RRF). Finansowanie w ramach RRF jest udostępniane państwom członkowskim pod warunkiem zaakceptowania przez Komisję krajowych planów odbudowy i odporności; zgodne z wytycznymi UE 37% wydatków muszą stanowić inwestycje w dziedzinie klimatu i 20% inwestycje w zakresie transformacji cyfrowej). Instrument Wspierania Odbudowy i Odporności stanowi 90% całkowitej puli środków w ramach NGEU, z tego 384,4 mld euro ma formę dotacji, 360,0 mld euro – pożyczek, 5,6 mld euro zostało przeznaczone na tworzenie rezerw<sup>13</sup>. Bezzwrotne środki RRF rozdysponowano następująco:

- 47,5 mld euro na programy strukturalne i programy spójności w obrębie wieloletnich ram finansowych 2014–2020, podlegających wzmocnieniu do 2022 r., w tym wsparcie poprzez instrumenty finansowe;
- 312,5 mld euro na programy finansujące odbudowę i zwiększanie odporności gospodarczej i społecznej;
- 1,9 mld euro na programy związane z ochroną ludności;
- 5,0 mld na programy związane z badaniami i innowacjami, w tym wsparcie poprzez instrumenty finansowe;
- 10 mld euro na programy zielonego ładu;
- 7,5 mld euro na rozwój obszarów wiejskich.

Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027 (o wartości ponad 1 074 mld euro)<sup>14</sup> zawierają szereg innych środków z zakresu polityki makroekonomicznej, przyspieszających i uelastyczniających dostęp do niewykorzystanych wcześniej funduszy unijnych. w ramach ogólnej klauzuli wyjścia z sytuacji kryzysowej<sup>15</sup>. Wraz z kwotą 540 mld euro już wyasygnowaną na zabezpieczenia dla pracowników, firm i państw członkowskich, łączny unijny pakiet odbudowy post-covidowej gospodarki europejskiej ma wartość 2 364,3 mld euro [KE, 2021, s. 8]. W pakiecie tym wskazano cztery długoterminowe wyzwania strukturalne, którym Unia Europejska powinna sprostać w perspektywie najbliższych lat.

„Po pierwsze, pomimo poprawy funkcjonowania rynku pracy, zjawisko szybko starzejącego się społeczeństwa powodowało ryzyko, że ostatecznie dojdzie do zmniejszenia podaży pracy a tym samym potencjału wzrostu UE. Po drugie, słaby wzrost wydajności działał jako czynnik hamujący wzrost gospodarczy i UE pozostawała w tyle za Chinami i Stanami Zjednoczonymi w procesie transformacji cyfrowej. Po trzecie, coraz wyraźniej dostrzegalne i coraz pilniejsze stawały się bardzo istotne społeczno-gospodarcze koszty zmiany klimatu. Po czwarte, rosnące nierówności w zakresie dochodów i zamożności, różnice terytorialne w państwach członkowskich i między nimi oraz nierówny dostęp do edukacji

<sup>12</sup> „*Next Generation EU* (NGEU) to coś więcej niż plan odbudowy – to jednorazowa szansa, byśmy mogli wyjść z pandemii silniejszymi, przekształcić nasze gospodarki i społeczeństwa oraz zaprojektować Europę, która przynosi korzyści nam wszystkim”. Priorytetowe obszary tego planu to: ekologia i „zielony ład”, cyfryzacja, ochrona zdrowia, edukacja i walka z rasizmem, ksenofobią i dyskryminacją. Umowa NGEU jest bezprecedensowa w historii UE, ponieważ w jej ramach wyemitowane zostaną europejskie obligacje w celu przyznania dotacji i pożyczek swoim państwom członkowskim, spłacane dzięki pozyskaniu własnych środków poprzez podatki bezpośrednie, co jest uważane za pierwszy krok w kierunku integracji fiskalnej w Europie. Klucz podziału na poszczególne państwa członkowskie opiera się na danych dotyczących bezrobocia w latach 2021–2022 oraz całkowitej utracie PKB w latach 2020–2023.

<sup>13</sup> Dane wartościowe podano w cenach z 2018 roku; na potrzeby realizacji w ramach konkretnych programów Unii, kwota jest waloryzowana stałym deflatorem w wysokości 2 % rocznie, zaś w przypadku środków na zobowiązania deflator ma zastosowanie do rat rocznych [art. 2 Rozporządzenie z 14.12.2020].

<sup>14</sup> Środki te w lwiej części są przeznaczone na politykę spójności: 378 mld euro (35% budżetu) Niemal taką samą kwotę przeznaczono na ochronę zasobów naturalnych 356 mld euro (33%), w tym na politykę rolną 259 mld euro (odpowiednio 33% i 24 % całości), na innowację i cyfryzację 133 mld euro (12% budżetu), na dostosowanie do wyzwań globalizacji 98 mld (9%). Łącznie na te obszary przewidziano środki w kwocie 965 mld euro (90% ogółu środków na zobowiązania w latach 201-2027.

<sup>15</sup> „Aby umożliwić Unii reagowanie w określonych nieprzewidzianych okolicznościach lub reagowanie na określone nieprzewidziane konsekwencje i tym samym zapewnić sprawny przebieg procedury budżetowej, niezbędne są następujące tematyczne instrumenty szczególne: Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej oraz pobrexitowa rezerwa dostosowawcza. Rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej nie ma na celu zajęcie się konsekwencjami kryzysów związanych z rynkiem, które mają wpływ na produkcję lub dystrybucję rolną. (...) Należy ustalić maksymalne kwoty wkładów z budżetu ogólnego Unii w te projekty, zapewniając tym samym, aby nie miały one jakiegokolwiek wpływu na inne projekty finansowane z tego budżetu” [Rozporządzenie z 17. 12.2020].

i rozwoju umiejętności hamowały wzrost gospodarczy i powodowały napięcia w tkance społecznej UE. (...) Kryzys związany z COVID-19 sprawił, że wyzwania te stały się bardziej widoczne i pilne. Stawienie im czoła stwarza możliwości transformacji, ale wymaga także znacznych inwestycji i reform. Konieczne będzie zwiększenie wydatków na inwestycje i tempa reform w porównaniu z okresem sprzed pandemii COVID-19, kiedy to inwestycje publiczne spadły poniżej poziomu niezbędnego do utrzymania stabilnego udziału kapitału publicznego w PKB, a do wdrożenia pozostawała szeroka gama reform” [KE, 2021, s. 1–2 i 3].

## WPŁYW KORONAKRYZYSU NA RÓWNOWAGĘ MAKROEKONOMICZNĄ KRAJÓW UE

Równowagę makroekonomiczną można zdefiniować jako stan gospodarki, w którym występuje pełne zatrudnienie wszystkich czynników produkcji, ceny i płace pozostają na niezmiennym poziomie, a całkowity (globalny) popyt równa się całkowitej (globalnej) podaży. Inaczej mówiąc – równowaga makroekonomiczna występuje wtedy, gdy suma planowanych globalnych wydatków jest równa dokładnie wartości wytworzonej produkcji. W przypadku nadwyżki popytu maleją zapasy i pojawiają się przymusowe oszczędności, w przypadku nadwyżki podaży rosną zapasy i maleją niezamierzone oszczędności. Nadwyżka popytu (luka inflacyjna) jest zawsze zjawiskiem *ex ante*; sygnalizuje, że gospodarka znajduje się w fazie boomu<sup>16</sup>, nadwyżka podaży (luka deflacyjna) skłania producentów do ograniczenia inwestycji i zatrudnienia, co skutkuje schłodzeniem gospodarki.

Unia Europejska, jako organizacja ponadnarodowa działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego [art. 3 TUE]. Akceptując tę ideową deklarację zawartą w preambule do traktatu z Maastricht, państwa-sygnatariusze zobowiązały się umocnić swe gospodarki, a także doprowadzić do ich konwergencji oraz do ustanowienia unii gospodarczej i walutowej. „Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji” [art. 7 TFUE]. Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii [art. 5 TFUE]. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji lub postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji [art. 2 TFUE]. W szczególności, w ramach delegacji uprawnień na poziom unijny, państwa członkowskie zobowiązały się do ścisłej koordynacji swej polityki gospodarczej oraz przestrzegania procedur odnoszących się zarówno do zaleceń ogólnych, rozumianych jako wspólne wytyczne odnośnie do polityki gospodarczej, jak i zaleceń adresowanych do poszczególnych krajów. W tym celu w traktacie lizbońskim wzmocniono system instytucji i procedur utworzonych z myślą o koordynacji polityki gospodarczej [art. 2, 5 i 119 TFUE]. Jednak, po kryzysie lat 2007–2009 uznano, że dotychczasowe rozwiązania są niewystarczające i wprowadzono dodatkowe, silne instrumenty kontrolne. Należą do nich (powołany na podstawie traktatowej) Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej, wzbogacony (*ad hoc* poza Traktatami UE) o Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EISF) i Europejski Mechanizm Stabilności (EMS).

Instrumenty te były pierwotnie stosowane głównie dla zwiększenia dyscypliny gospodarowania finansami publicznymi, ale wobec konieczności podtrzymywania koniunktury za pomocą interwencyjnych programów skupu dłużnych instrumentów finansowych przez EBC, rozwiązania te – jako bazujące na konsensusie, bez stosowania przepisów egzekwowlanych – uznano za niewystarczające. W 2011 roku zaostorzono więc zasady koordynacji polityki gospodarczej, wprowadzając procedurę nadzorczą-wykonawczą (*Macroeconomic Imbalance Procedure*) umożliwiającą wczesną identyfikację (*Alert Mechanism Report* – AMR) i eliminację zakłóceń równowagi makroekonomicznej w krajach

<sup>16</sup> Koncepcja luki inflacyjnej, sformułowana przez J. M. Keynesa w 1940 roku w pracy *How to Pay for the War* (Jak zapłacić za wojnę), została wykorzystana do badania i rozwiązywania problemów dotyczących finansów wojennych.

członkowskich<sup>17</sup>. Narzędziem monitorującym stan gospodarki jest zestaw głównych i pomocniczych retrospektywnych wskaźników, charakteryzujących obszary najbardziej wrażliwe na zakłócenia zewnętrznej i wewnętrznej równowagi makroekonomicznej [Eurostat, 2022]. Ponadto, z uwagi na coraz szersze stosowanie niekonwencjonalnych instrumentów polityki pieniężnej przez Europejski Bank Centralny, Komisja Europejska wprowadziła dodatkowe (bardziej rygorystyczne) regulacje dotyczące strefy euro oraz warunkowości makroekonomicznej związanej z pożyczkami udzielonymi państwom tej strefy [Rozporządzenie 1176/2011 i Rozporządzenie 472/2013].

Podstawowe wskaźniki dla oceny wewnętrznego zbilansowania gospodarki w ramach procedury monitorowania zakłóceń dotyczą: cen nieruchomości, prywatnego i publicznego zadłużenia, oraz sytuacji na rynku pracy. Za wyborem takiego zestawu wskaźników przemawiają następujące argumenty:

- nadmierna presji popytowa może się pojawić w przypadku wystąpienia boomów kredytowych, toteż ocena równowagi wewnętrznej wymaga śledzenia nie tylko procesów podaźowych i popytowych w realnej sferze gospodarki, ale również zdarzeń zachodzących na styku sfery realnej oraz systemu finansowego;
- nadmierna koncentracja akcji kredytowej w sektorach mniej produktywnych bądź niewytwarzających dóbr podlegających wymianie międzynarodowej (np. nieruchomości) może ograniczać przyszłe tempo wzrostu potencjalnego PKB;
- konsekwencją dążenia gospodarstw domowych do zrealizowania ich aspiracji konsumpcyjnych jest rosnący wolumen zaciąganych przez nie kredytów, zarówno konsumpcyjnych, jak i przeznaczonych na finansowanie zakupu nieruchomości;
- nieruchomości powszechnie uchodzą za dobro ponadczasowe, które mimo zmieniających się realiów zawsze będzie potrzebne, dlatego są tak chętnie wybierane przez inwestorów, co w szczególności może prowadzić do napięć w mieszkalnictwie;
- analiza długookresowych skutków dominacji kredytów mieszkaniowych jest istotna również ze względu na to, że sektor bankowy pozostaje jednym z istotnych kanałów, którymi do krajowej gospodarki napływa kapitał z zagranicy, z tego względu decyzje banków komercyjnych o alokacji kredytów istotnie wpływają na przyszłą zdolność gospodarki do spłaty zobowiązań wobec nierezydentów (a tym samym oddziałują na równowagę zewnętrzną).

Do pomiaru zewnętrznej równowagi gospodarki krajów członkowskich Unii Europejskiej służą wskaźniki określające ich zdolność do terminowego regulowania zobowiązań płatniczych, w szczególności jest to: trzyletnia (wsteczna) średnia krocząca wartości salda rachunku bieżącego w relacji do PKB – jej wartości progowe mieszczą się w przedziale +6% i -4% oraz Międzynarodowa Pozycja Inwestycyjna (netto) – tu próg wynosi – 35% PKB. Ponadto analiza równowagi zewnętrznej oprócz oceny zdolności płatniczej i salda oraz struktury zobowiązań kapitałowych wobec nierezydentów, obejmuje jeszcze trzy rodzaje mierników, o dużym znaczeniu dla oceny konkurencyjności gospodarki, są to:

pięcioletnia zmiana udziału w światowym eksporcie, z progami -6%;

- trzyletnia zmiana nominalnych jednostkowych kosztów pracy, z progami +9% dla krajów strefy euro i +12% dla krajów spoza strefy euro;
- trzyletnia zmiana realnych efektywnych kursów walutowych opartych na deflatorach HICP/CPI, w stosunku do 41 innych krajów uprzemysłowionych, z progami -/+5% dla krajów strefy euro i -/+11% dla krajów spoza strefy euro<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Zakłócenia „oznaczają jakąkolwiek tendencję prowadzącą do rozwoju sytuacji makroekonomicznej, która ma lub może mieć niekorzystny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki państwa członkowskiego lub unii gospodarczej i walutowej, lub całej Unii”, podczas gdy nadmierne zakłócenia równowagi to „poważne zakłócenia równowagi, które zagrażają lub mogą zagrazić prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej” (art. 2 Rozporządzenia 1174).

<sup>18</sup> Realny efektywny kurs walutowy (REER) ma na celu ocenę konkurencyjności cenowej lub kosztowej danego kraju w stosunku do jego głównych konkurentów na rynkach międzynarodowych. Zmiany w konkurencyjności kosztowej i cenowej zależą nie tylko od zmian kursów walutowych, ale także od trendów kosztowych i cenowych, dlatego REER jest deflowany przez wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w 42 krajów (do obliczania REER stosuje się podwójne wagi eksportowe, odzwierciedlające nie tylko konkurencję na rynkach krajowych poszczególnych konkurentów, ale także konkurencję na rynkach eksportowych innych krajów). Wartość dodatnia oznacza realną aprecjację. Dane są prezentowane jako zmiana procentowa z 3 lat i zmiana procentowa z 1 roku.

W przypadku przekroczenia przez państwo członkowskie progów ostrożnościowych Komisja Europejska przeprowadza szczegółową ocenę sytuacji w celu ustalenia rodzaju i skali zagrożeń oraz przygotowania zaleceń politycznych dotyczących ich ograniczenia, przekazywanych w ramach specjalnego trybu postępowania obejmującego dialog z władzami krajowymi. Jeżeli na podstawie wyników szczegółowej oceny sytuacji w danym kraju Komisja stwierdzi że wystąpiły tam „zakłócenia równowagi makroekonomicznej” musi o tym fakcie poinformować Parlament Europejski, Radę Europejską i Eurogrupę, zaś w przypadku wystąpienia sygnałów wskazujących na „nadmierne zakłócenia równowagi”, także właściwe europejskie organy nadzorcze oraz Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego. Zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE, Rada – na zalecenie Komisji, w którym stwierdziła ona istnienie nadmiernych zakłóceń równowagi, określiła charakter tych zakłóceń oraz implikacje – może (ale nie musi) zalecić danemu państwu członkowskiemu podjęcie działań naprawczych. Bieżące działania w tej dziedzinie obejmują koordynację polityki fiskalnej i makroekonomicznej oraz nadzór nad nimi, jak również ustanowienie ram zarządzania kryzysowego, w ramach procedury monitorowania zaburzeń makroekonomicznych i przeciwdziałania ich skutkom.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony Parlament stał się współprawodawcą w obszarze określania zasad wielostronnego nadzoru [art. 121 ust. 6 TFUE], w szczególności Komisja współpracuje z Parlamentem i Radą przy określaniu zestawu wskaźników makroekonomicznych, które należy uwzględnić w tabeli wyników wykorzystywanej do monitorowania ewentualnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich. W celu zacieśnienia dialogu między instytucjami Unii, w szczególności Parlamentem, Radą i Komisją, oraz w celu zapewnienia większej przejrzystości i rozliczalności właściwa komisja Parlamentu może zwrócić się do przewodniczącego Rady, Komisji, przewodniczącego Rady Europejskiej i/lub przewodniczącego Eurogrupy o wzięcie udziału w dyskusji na temat ich decyzji lub do przedstawienia ich działań związanych z europejskim semestrem. W ramach tego dialogu Parlament może też zapewnić możliwość udziału w wymianie poglądów z państwem członkowskim, do którego Rada skierowała zalecenie w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi. Późną jesienią Parlament przedstawia opinię na temat trwającego cyklu europejskiego semestru (w tym przyjętych przez Radę zaleceń dla poszczególnych krajów), uwzględniając również wynik wspólnego posiedzenia z udziałem przedstawicieli właściwych komisji parlamentów krajowych<sup>19</sup>.

Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej przebiega w horyzoncie europejskiego semestru<sup>20</sup>. Punktem wyjścia są sprawozdania krajów członkowskich przedkładane (w lutym każdego roku) w ramach mechanizmu wczesnego ostrzegania wraz z załącznikami zawierającymi wskaźniki statystyczne powiązane z progami sygnalizującym możliwość wystąpienia zakłóceń; niektóre progiby są bardziej rygorystyczne wobec państw należących do strefy euro niż pozostałych krajów członkowskich.

Dokumenty przedłożone przez kraje członkowskie stanowią podstawę opracowania raportu Komisji Europejskiej dotyczącego stanu gospodarki wszystkich państw członkowskich, obligującego państwa z faktycznymi bądź potencjalnymi zakłóceniami równowagi makroekonomicznej do przedstawienia programów naprawczych. Etap drugi procedury dotyczącej zaburzeń równowagi makroekonomicznej zapoczątkowuje (w listopadzie) prezentacja unijnych priorytetów na nadchodzący rok kalendarzowy w dziedzinie polityki gospodarczej, budżetowej i zatrudnienia, ze wskazaniem głównych obszarów reform. Przygotowane przez Komisję Europejską projekty są omawiane i zatwierdzane przez Radę

<sup>19</sup> Parlament propaguje zaangażowanie parlamentów krajowych poprzez coroczne spotkania z członkami właściwych komisji tych parlamentów. Ponadto zgodnie z systemem prawnym i politycznym każdego państwa członkowskiego parlamenty krajowe powinny być należycie zaangażowane w semestr europejski i w opracowywanie programów stabilności, programów konwergencji oraz krajowych programów reform, aby zwiększyć przejrzystość procesu podejmowania decyzji, utożsamianie się państw z tymi decyzjami oraz odpowiedzialność za ich podejmowanie.

<sup>20</sup> Europejski semestr to coroczny cykl koordynacji polityki budżetowej, makroekonomicznej i strukturalnej państw członkowskich, który ma umożliwić państwom członkowskim uwzględnienie uwag Komisji Europejskiej i Parlamentu już na wczesnym etapie krajowej procedury budżetowej i w odniesieniu do innych aspektów kształtowania polityki gospodarczej. Celem tych działań jest dopilnowanie, by wszystkie strategie polityczne zostały przeanalizowane i ocenione łącznie oraz by uwzględniono te obszary polityki, które wcześniej nie podlegały systematycznemu nadzorowi gospodarczemu; na mocy przywołanych wcześniej rozporządzeń z lat 2011 i 2013 z należą do nich zakłócenia równowagi makroekonomicznej i kwestie dotyczące prywatnego sektora finansowego.

Europejską na jej wiosennym szczycie<sup>21</sup>. Etap trzeci, rozpoczyna się w kwietniu; państwa członkowskie przedstawiają w tym miesiącu plany utrzymania finansów publicznych w odpowiedniej kondycji (programy stabilności lub konwergencji) oraz plany reform i środków na rzecz postępu w zakresie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (krajowe programy reform – KPR). Łączne przedkładanie tych dokumentów umożliwia uwzględnianie uzupełniającego się charakteru oraz synergicznego efektu współdziałania polityki fiskalnej i strukturalnej. W maju Komisja ocenia krajowe programy reform wraz z programami stabilności lub konwergencji, ocenia korektę możliwych zakłóceń równowagi makroekonomicznej i na tej podstawie wydaje zalecenia dla poszczególnych krajów, omawiane na posiedzeniach różnych składów Rady. Na przełomie czerwca i lipca Rada Europejska zatwierdza zalecenia dla poszczególnych krajów, oficjalnie przyjmując je na lipcowym szczycie, który zamyka roczny cykl europejskiego semestru.

Wszystkie kraje doświadczające zakłóceń równowagi podlegają wzmocnionemu nadzorowi (*The excessive imbalance procedure* – EIP<sup>22</sup>), który obejmuje: dialog z organami krajowymi, wizyty ekspertów oraz regularne sprawozdania z postępów w zakresie usuwania nieprawidłowości<sup>23</sup>. W przypadku, gdy działania dyplomatyczno-doradcze nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, a w eliminacji zakłóceń brak postępu – mogą być stosowane kary finansowe i inne sankcje, analogicznie jak w procedurze nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*The excessive deficit procedure* – EDP). Państwo członkowskie, wobec którego wszczęto by procedurę wzmocnionego nadzoru (dotychczas jeszcze to nie nastąpiło) jest zobligowane do przedłożenia planu działań naprawczych w terminie wskazanym w zaleceniu Rady. Rada, na podstawie sprawozdania Komisji, ocenia ów plan działań naprawczych w terminie dwóch miesięcy od jego przedłożenia. W przypadku, gdy Rada stwierdzi brak adekwatnych działań, państwo członkowskie musi – na zalecenie Komisji – przyjąć (w głosowaniu odwróconą większością kwalifikowaną) decyzję stwierdzającą niezastosowanie się do wskazówek wraz z zaleceniem wyznaczającym nowy termin podjęcia działań naprawczych. Państwa strefy euro są karane surowiej od pozostałych krajów, które nie stosują się do zaleceń wydanych w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, mogą one podlegać progresywnym sankcjom – od oprocentowanego depozytu aż po roczne grzywny w kwocie stanowiącej 0,1% PKB danego państwa. Początkowo badanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej w ramach MPI nie było obligatoryjne, toteż wzięło w nim udział zaledwie 6 państw, lecz już w 2012 roku ich liczba wzrosła do 18, a w 2021 roku objęła wszystkie państwa członkowskie UE (27). W całym tym okresie tylko kilka krajów (w tym Polska) rozwijało się stabilnie; w większości występowały przejściowe zaburzenia ogólnej równowagi makroekonomicznej, przy czym stale utrzymywały się we Włoszech i na Cyprze (tabela 4).

**Tabela 4. Procedura badania zakłóceń równowagi makroekonomicznej: konkluzje KE.**

Table 4. Macroeconomic imbalance procedure: EC conclusions.

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Kraje, w których nie wystąpiły zakłócenia równowagi makroekonomicznej</b>									
AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
				BE	BE	BE	BE	BE	BE
								BG	BG
CZ	CZ	CZ	CZ	CZ	CZ	CZ	CZ	CZ	CZ
DE	DE								
		DK	DK	DK	DK	DK	DK	DK	DK

<sup>21</sup> Komisja Europejska odpowiada za sporządzanie projektów zaleceń i decyzji oraz za ocenę ich wdrażania, natomiast Rada Europejska wyznacza skoordynowane priorytety polityczne i opracowuje wytyczne na najwyższym szczeblu. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za krajowe sprawozdania, wymianę informacji oraz wdrażanie zaleceń i decyzji przyjętych przez Radę. Komitet Ekonomiczno-Finansowy przekazuje opinie i przygotowuje pracę Rady, podobnie jak Komitet Polityki Gospodarczej i grupa robocza Eurogrupy (ministrów finansów krajów należących do strefy euro).

<sup>22</sup> Procedura nadmiernego zaburzenia równowagi (EIP) to mechanizm wzmocnionego nadzoru zapewniający zgodność z procedurą dotyczącą zaburzeń równowagi makroekonomicznej, który można uruchomić w przypadku krajów, w których stwierdzono nadmierne zaburzenia równowagi.

<sup>23</sup> *Country-Specific Recommendations* – CSR to zalecenia Rady w sprawie krajowego programu konwergencji.

EE	EE	EE	EE	EE	EE	EE	EE	EE	EE
					FI	FI	FI	FI	FI
				HU	HU	HU	HU	HU	HU
LT	LT	LT	LT	LT	LT	LT	LT	LT	LT
LU	LU	LU	LU	LU	LU	LU	LU	LU	LU
LV	LV	LV	LV	LV	LV	LV	LV	LV	LV
MT		MT	MT	MT	MT	MT	MT	MT	MT
NL									
PL	PL	PL	PL	PL	PL	PL	PL	PL	PL
				RO	RO	RO			
SK	SK	SK	SK	SK	SK	SK	SK	SK	SK
						SI	SI	SI	SI
<b>Kraje, w których wystąpiły zakłócenia równowagi makroekonomicznej</b>									
BE	BE	BE	BE						
BG	BG	BG				BG	BG		
CY									
		DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE
DK	DK								
ES		ES	ES	ES	ES	ES	ES	ES	ES
FI	FI	FI	FI	FI					
FR	FR	FR				FR	FR	FR	FR
							HR	HR	HR
HU	HU	HU	HU						
		IE	IE	IE	IE	IE	IE	IE	IE
IT	IT								
	MT								
	NL	NL	NL	NL	NL	NL	NL	NL	NL
						PT	PT	PT	PT
			RO				RO	RO	RO
SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE
SI			SI	SI	SI				
<b>Kraje, w których wystąpiły poważne zakłócenia równowagi makroekonomicznej</b>									
			BG	BG	BG				
				CY	CY	CY	CY	CY	CY
							EL	EL	EL
	ES								
			FR	FR	FR				
		HR	HR	HR	HR	HR			
		IT	IT	IT	IT	IT	IT	IT	IT
			PT	PT	PT				
	SI	SI							

*Austria (AT); Belgia (BE); Bułgaria (BG); Chorwacja (HR); Cypr (CY); Czechy (CZ); Dania (K); Estonia (EE); Finlandia (FI); Francja (FR); Grecja (EL); Hiszpania (ES); Irlandia (IE); Litwa (LT); Łotwa (LV); Luksemburg (LU); Malta (MT); Niderlandy (NL); Niemcy (DE); Polska (PL); Portugalia (PT); Rumunia (RO); Słowacja (SK) Słowenia (SI); Szwecja (SE); Węgry (HU); Włochy (IT)*

Źródło/Source: PE 2022, s. 15.

W lutym 2020 r. Komisja rozpoczęła przegląd unijnych ram zarządzania gospodarczego, w tym ocenę skuteczności rozporządzeń dotyczących zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz postępów poczynionych w kierunku ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej (zwłaszcza w eurolandzie) i dalszej konwergencji dokonań gospodarczych państw członkowskich. Harmonogram tego przeglądu zakłóciła potrzeba skupienia się na wyzwaniach koronakryzysu. Komisja powróciła do przeglądu

w roku 2021, i choć nie nastąpiła poprawa sytuacji w krajach, które już wcześniej miały problemy z zachowaniem równowagi makroekonomicznej – z uwagi na nadzwyczajną sytuację – nie zaproponowała zainicjowania procedury naprawczej. Odmienne stanowisko w tej kwestii prezentowały Rada, Europejski Bank Centralny i Parlament Europejski: „Sytuacja, w której utrzymują się nadmierne zaburzenia równowagi, wymaga zdecydowanej reakcji politycznej, ponieważ – jak pokazuje doświadczenie korygowanie zaburzeń równowagi narosłych przez długi czas jest bardzo kosztowne. Jest to powód, dla którego konsekwentnie twierdzi, że narzędzia MIP – w tym pełna część naprawcza procedury – powinny być w pełni wykorzystane w odniesieniu do krajów o nadmiernych zaburzeniach równowagi. Stosowanie takich narzędzi jest pożądane nie tylko w celu zwiększenia perspektyw gospodarczych danego kraju, ale także w celu ułatwienia dostosowań gospodarczych i zwiększenia odporności strefy euro, zwłaszcza że stworzono już narzędzie – europejskie partnerstwo innowacyjne – do radzenia sobie z takimi przypadkami” [PE 2021, s. 15]<sup>24</sup>.

Udzielając w trybie roboczym wyjaśnień uzasadniających wstrzymanie się od uruchomienia MIP, Komisja Europejska przyznała, że „brak pełnego egzekwowania MIP był przedmiotem debaty”, ale głównym problemem były nadmierne deficyty sektora *general government*, nieuniknione w sytuacji gdy trzeba było ratować miejsca pracy, rezygnując – przejściowo – z działań dyscyplinujących finanse publiczne: „Rozporządzenie nr 1176/2011 nie dostarcza pełnych wytycznych co do sposobu wdrażania EPI. W szczególności nie określa ono ram czasowych ram czasowych EIP, zakresu i ram czasowych planu działań naprawczych, oceny skuteczności działań w realizacji planu działań naprawczych, ani kryteriów uchylania procedury lub nakładania grzywien. Ten brak szczegółowości w połączeniu z potencjalnie inwazyjnym charakterem planu działań naprawczych, jako że zalecenia mogą dotyczyć szerokiego zakresu obszarów polityki, a działania w ramach polityki mogą mieć charakter nakazowy i być określone w czasie w planie działań naprawczych, mógł przyczynić się do dotychczasowego niewykorzystywania europejskiego partnerstwa innowacyjnego”.

## ZAKOŃCZENIE

Pandemia COVID-19 stanowiła bezprecedensowy wstrząs dla całej gospodarki światowej, ale na plan pierwszy we wszystkich krajach wysunęły się problemy związane z ochroną życia i zdrowia mieszkańców. Począwszy od marca 2020 r., powszechnie wprowadzano środki ograniczające ruch ludności, aby spowolnić tempo rozprzestrzeniania się koronawirusa i zmniejszyć liczbę zakażeń, dostosowując – w miarę możliwości opiekę nad chorymi do wydolności placówek służby zdrowia. W większości państw członkowskich Unii Europejskiej środki te były proporcjonalne do powagi sytuacji zagrożenia zdrowia publicznego, ale konkretne rozwiązania – mimo pewnych wspólnych decyzji – różniły się między poszczególnymi państwami. Jednakże programy pomocowe, adresowane do gospodarstw domowych i przedsiębiorstw były podobne, nakierowane na ochronę rynku pracy, niezależnie od tego czy pomoc finansowa pochodziła z budżetu Unii Europejskiej, czy z budżetów krajowych. Powrót większości gospodarek Unii Europejskiej na ścieżkę zrównoważonego wzrostu już w 2021 roku, świadczy że pomoc ta była skuteczna, choć realizowana w różnej skali, w zależności o możliwości udźwignięcia wynikających stąd obciążeń finansowych. Najbardziej poszkodowane ekonomicznie, były kraje śródziemnomorskie, tam też w pierwszej kolejności trafiły środki rzeczowe, materialne i wsparcie pieniężne z Unii Europejskiej. Podobną opinię sformułował Zespół ds. Wspierania Zarządzania Gospodarczego (EGOV) działający w strukturach Parlamentu Europejskiego w opublikowanym w sierpniu 2021 roku raporcie stwierdził, że „unijne środki pomocowe (choć na razie wykorzystane głównie na rekompensatę strat poniesionych w okresie obowiązywania restrykcyjnych przepisów sanitarnych) zapobiegły pogorszeniu się makroekonomicznej równowagi większości gospodarek krajów członkowskich. Jest to m.in. efekt działań podjętych z myślą o ochronie rynku pracy oraz wzmocnieniu odporności unijnej gospodarki na sytuacje kryzysowe” [EGOV, 2021].

Kryzys związany z COVID-19 uwypuklił znaczenie solidaryzmu europejskiego, a w szczególności wykazał pozytywną rolę, jaką antycykliczna dyskrejonalna polityka fiskalna i koordynacja na szcze-

<sup>24</sup> Podobne, krytyczne stanowisko zajął Europejski Bank Centralny także w latach poprzednich (Pierluigi i Sondermann 2018).

blu europejskim mogą odegrać w reagowaniu na duże wstrząsy gospodarcze i ograniczaniu ich skutków społecznych. Skoordynowane i zgodne działania z zakresu polityki fiskalnej – uzupełnione środkami z zakresu polityki pieniężnej wdrożonymi przez EBC i krajowe banki centralne oraz ułatwione dzięki uruchomieniu ogólnej klauzuli paktu stabilności i wzrostu – były skuteczne w stawianiu czoła bezpośrednim wyzwaniom związanym ze wstrząsem gospodarczym i wzbudzały zaufanie oraz ograniczały ryzyko wystąpienia trwałych, nieodwracalnych szkód gospodarczych. Kryzys dowiódł słuszności i skuteczności stabilizującej roli polityki fiskalnej i utrzymywania rekordowo niskich stóp procentowych. Jednak – na co zwraca uwagę Komisja Europejska – „zdolność do zapewnienia bodźca fiskalnego w czasach złej koniunktury wymaga stworzenia buforów fiskalnych w czasach dobrej koniunktury. Wzmocnienie antycykliczności w ramach budżetowych UE mogłoby prowadzić do wzmocnienia średniookresowego wymiaru polityki fiskalnej, a tym samym zdolności do reagowania na wahania gospodarcze w ramach krajowej polityki fiskalnej. Dzięki Instrumentowi na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności państwa członkowskie mają okazję wdrażać reformy i inwestycje zgodne z zaleceniami odnoszącymi się do procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, które służą wyeliminowaniu utrzymujących się od dawna problemów strukturalnych, leżących u podstaw istniejących zakłóceń równowagi makroekonomicznej” [KE, 2021b, s. 11].

## BIBLIOGRAFIA

ALLIANZ Global Wealth Report, 2022: The last Hurrah, Munich, October [https://www.allianz.com/en/economic\\_research/publications/specials\\_fmo/global-wealth-report.html](https://www.allianz.com/en/economic_research/publications/specials_fmo/global-wealth-report.html), dostęp 17.11.2022.

Ancyparowicz G., 2019: *Zarządzanie kryzysem w środowisku niskich stóp procentowych* [w:] Kierunki ewolucji systemu finansowego, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.

Barnes J. A., 1954: *Class and Committees in a Norwegian Island Parish*, „Human Relations” No 7.

Burt R. S., 1992: *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Harvard University Press, Cambridge.

Friedman T. L., 2006: *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, Rebis, Poznań.

Giddens A., 2004: *Socjologia*. PWN, Warszawa.

Glapiński A., 2021: *Natura człowieka i gospodarka. Ekonomia ewolucyjna jako klucz do rozumienia zjawisk gospodarczych w XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza SGH

Mc Luhan M., Powers B. R., 1992: *The Global Village: Transformations in World Life and Media in the 21st Century*, Oxford University Press.

McKinsey, 2022: *Global Economies Intelligence executive summary*, April, <https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/global-economics-intelligence-executive-summary-april-2022>, dostęp 28.09.2022.

Scheuerman W. E., 2014: *Cosmopolitanism and the World State*, „Review of International Studies”, No 40.

Stabryła A., 2008: *Strategie rozwoju firmy w kontekście internacjonalizacji* [w:] Strategie korporacji działających w skali ponadnarodowej, red. Rokita J. i Grudzewski W., Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego, Kattowice.

Taleb N. N., 2007: *The black swan: The impact of the highly improbable*, Random House, New York City.

UNCTAD, 2022: *Development prospects in a fractured world: Global disorder and regional responses*, [https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2022\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2022_en.pdf), dostęp 07.10.2022.

### Akty prawne UE

Commission Staff Working Document, Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and Council Directive 2011/85/EU <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0210&from=>

Deklaracja z Porto (2021). Komunikat Prasowy z 8 maja, Deklaracja z Porto – Consilium (europa.eu)

EBC 2022, *Asset purchase Programs*, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html>

EBC 2021, *European guarantee fund accelerates access to recovery funding for European companies*,

Eurofi 2022, *Ensuring EU growth and financial stability with over public indebtedness*



Eurofi 2022a, *The-eurofi-high-level-seminar\_paris\_ensuring-eu-growth-and-financial-stability\_summary\_february-2022.pdf*

Eurostat, April 2022, *Provision of deficit and debt data for 2021 - first notification*, 46/2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14497748/2-22042022-AP-EN>

Gentiloni P., 2020: *Odpowiedź udzielona przez Paolo Gentiloniego w imieniu Komisji Europejskiej*, E-001305/2020, 22 czerwiec. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-001305-ASW\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-001305-ASW_PL.pdf)

KE (19.10.2021) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Program prac Komisji na 2022 r. Razem czynimy Europę silniejszą, Strasburg, COM(2021) 645 final E-001305/2020

KE (2021), *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, and the European Central Bank on the 2021 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment*, [dbps\\_overall\\_assessment.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/dbps_overall_assessment.pdf) (europa.eu)

KE (2021a) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów. Gospodarka UE po pandemii COVID-19: wpływ na zarządzanie gospodarcze (Strasburg, 19 października).

KE (2021b), *Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*. Sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania 2021 (przygotowane zgodnie z art. 3 i 4 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania).

KE (25.03.2020), *Communication from the Commission Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)*. Brussels, C(2020) 1981 final

Lojsch, D., Rodriguez-Vives, M., Slavik, M. (2011). *The Size and Composition of Government Debt in Euro Area*. Occasional Paper Series ECB

PE (2020), *Korzyści płynące z członkostwa w UE nie mierzy się bilansem operacyjnym netto*, *Korzyści płynące z członkostwa w UE nie mierzy się bilansem operacyjnym netto* (europa.eu)

PE (2021) *Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure: State of play August 21*

PE (2022), *Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure: State of play January 22*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/542650/IPOL\\_ATA\(2015\)542650\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/542650/IPOL_ATA(2015)542650_EN.pdf)

Pierluigi B., Sondermann D., *Macroeconomic imbalances in the euro area: where do we stand*, ECB (2018) Occasional Paper Series

Regulation (EU) No 549/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts in the European Union

Rozporządzenie 1174/2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz.U.U.E.L.2011.306.8); podstawą prawną mechanizmu egzekwowania tego rozporządzenia jest art. 136 TFUE w połączeniu z art. 121 TFUE, który stanowi podstawę wzmocnionego nadzoru i koordynacji dla państw strefy euro.

Rozporządzenie Komisji (UE) NR 555/2012 z dnia 22 czerwca 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 184/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyki Wspólnoty w zakresie bilansu płatniczego, międzynarodowego handlu usługami i zagranicznych inwestycji bezpośrednich w odniesieniu do aktualizacji wymogów dotyczących danych oraz definicji (Dz.U. L 166/22). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:166:0022:0066:PL:PDF>

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 555/2012 z dnia 22 czerwca 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 184/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyki Wspólnoty w zakresie bilansu płatniczego, międzynarodowego handlu usługami i zagranicznych inwestycji bezpośrednich w odniesieniu do aktualizacji wymogów dotyczących danych oraz definicji (CELEX: 02012R0555-20130701). [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/mips\\_sa\\_esms.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/mips_sa_esms.htm)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-ue-l-2021-57-17,69413785.html>trzeba-najpierw-zrozumiec-dlaczego/

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U.UE.L.2011.306.25).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowe

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 w celu zapewnienia pomocy finansowej państwom członkowskim i państwom prowadzącym negocjacje w sprawie przystąpienia do Unii, które odczuły znaczące skutki poważnego stanu zagrożenia zdrowia publicznego, COM(2020) 114 final 2020/0044(COD).

Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na Rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (Dz. Urz. UE L 433 I/23)

Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, (Dz.Urz. UE L 433 I/11)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r. ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (Dz.U. L 311 z 14.11.2002)

Traktat Lizboński (2010), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE Nr 83

Traktat z Maastricht (1992), *Traktat o Unii Europejskiej*, OJ C 191, 29.7.1992.