



Aleksandra Borowicz
Joanna Stefaniak

**Unia Europejska po 2020 roku
w świetle aktualnych wyzwań**
Wybrane zagadnienia

WYDAWNICTWO UNIwersytetu GDAŃSKIEGO

**Unia Europejska po 2020 roku
w świetle aktualnych wyzwań**
Wybrane zagadnienia

Aleksandra Borowicz
Joanna Stefaniak

**Unia Europejska po 2020 roku
w świetle aktualnych wyzwań**
Wybrane zagadnienia

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU GDAŃSKIEGO
GDAŃSK 2021

Joanna Stefaniak
rozdziały 1, 2, 3, 4

Aleksandra Borowicz
rozdziały 5, 6, 7

Recenzent
prof. dr hab. Ewa Latoszek

Redaktor Wydawnictwa
Krzysztof Lindstedt

Projekt okładki i stron tytułowych
Studio Spectro

Skład i łamanie
Mariusz Szewczyk

Publikacja sfinansowana ze środków
Katedry Polityki Transportowej i Integracji Gospodarczej
Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-299-1
ISBN 978-83-8206-351-6 (online)

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
wydawnictwo.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 14 49

Spis treści

Wstęp	7
1. Integracja europejska w świetle wybranych zagadnień teorii integracji gospodarczej	11
1.1. Definicja integracji gospodarczej	11
1.2. Przyczyny i cele integracji gospodarczej w Europie	13
1.3. Płaszczyzny europejskiej integracji gospodarczej	15
1.4. Europejska integracja gospodarcza jako proces i stan	17
1.5. Wizje i modele rozwoju integracji europejskiej	24
2. Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa	29
2.1. Ewolucja integracji europejskiej: od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do Unii Europejskiej	29
2.2. Cele i zasady integracji europejskiej	31
2.3. Specyfika Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej	37
2.4. Unia Europejska a jej państwa członkowskie – podział kompetencji	41
2.5. Wyzwania wobec Unii Europejskiej u progu trzeciej dekady XXI w.	44
3. Prawne i instytucjonalne elementy funkcjonowania Unii Europejskiej	49
3.1. Porządek prawny Unii Europejskiej	49
3.2. Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej	53
4. Wyzwania systemu finansowania Unii Europejskiej	67
4.1. Idea i zasady budżetu Unii Europejskiej	67
4.2. Planowanie, wykonanie i kontrola budżetu unijnego	69
4.3. Wyzwania wobec budżetu unijnego	72
4.4. Nowe mechanizmy odpowiedzi na wyzwania wobec systemu finansowania Unii Europejskiej	82

5. Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej: między teorią a praktyką	87
5.1. Rynek wewnętrzny – ujęcie teoretyczne	87
5.2. Wprowadzenie i realizacja rynku wewnętrznego w Unii Europejskiej	91
5.3. Zasady rynku wewnętrznego	95
5.4. Swobody rynku wewnętrznego	96
5.5. Jednolity rynek: stan i wyzwania	103
6. W stronę unii gospodarczo-walutowej: wybrane zagadnienia i praktyka krajów Europy Środkowej i Wschodniej	107
6.1. Idea unii gospodarczo-walutowej	107
6.2. Droga do europejskiej unii gospodarczo-walutowej	110
6.3. Modelowe ujęcie drogi do euro a praktyka na przykładzie krajów Europy Środkowej i Wschodniej	113
6.4. Wyzwania na przyszłość	118
7. Przegląd wybranych polityk Unii Europejskiej: uwarunkowania i wyzwania	121
7.1. Wymiar ekonomiczny stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej – Wspólna Polityka Handlowa	122
7.2. Polityka spójności UE 2020+: motywacja i przewidywania na przyszłość	127
7.3. Polityka przemysłowa Unii Europejskiej	136
Bibliografia	143

Wstęp

Unia Europejska jako struktura zintegrowana podlega ciągłym zmianom. Od momentu powstania kolejne dekady przynoszą różne wyzwania wynikające ze zmieniających się uwarunkowań społecznych i gospodarczych zachodzących w Europie oraz na świecie. Ostatnie lata to czas wielkich zmian w UE. W maju 2019 r. odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego oraz zmiany w kierownictwie Komisji Europejskiej (Komisji). Jednocześnie trwały prace nad nowymi Wieloletnimi Ramami Finansowymi (WRF) dla nowej UE27. Po raz pierwszy w historii skład członkowski UE uległ zmniejszeniu. Coraz ciekawsze staje się zatem obserwowanie procesów związanych z integracją europejską.

Rok 2020 istotnie wpłynął na życie Europejczyków. Wybuch pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 zaskoczył wszystkich. Co więcej, nikt nie przewidywał tak daleko idących konsekwencji w wymiarze ekonomicznym, społecznym i politycznym. Unia Europejska musiała wraz z państwami członkowskimi zdać egzamin ze współpracy i dojrzałości. Wydarzenia, których byliśmy świadkami zachęcają do tego, aby opisywać i poddawać analizie to, co dzieje się w UE.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie obecnej sytuacji w wybranych obszarach funkcjonowania Unii oraz podjęcie dyskusji nad najbardziej aktualnymi wyzwaniami. Na tym tle zostały zaprezentowane zagadnienia, które mają przekrojowy charakter, takie jak cyfryzacja, transformacja energetyczna, nowoczesne technologie. Przewidujemy, że proces integracji europejskiej – w formie, jaką dotychczas znamy i opisujemy – ulegnie istotnym zmianom w kontekście bieżących wyzwań.

Książka składa się z siedmiu rozdziałów. W pierwszym zostały przedstawione najważniejsze koncepcje integracji europejskiej oraz gospodarczej. Ukazanie wielowymiarowości procesu integracji europejskiej przez pryzmat integracji gospodarczej jest kluczem do zrozumienia jej funkcjonowania. Istotą zrozumienia zasad funkcjonowania UE jako struktury zintegrowanej jest poznanie jej atrybutów

jako organizacji międzynarodowej, co jest przedmiotem rozważań w rozdziale drugim. Przedstawiono w nim zarys kontekstu historycznego oraz odniesiono się do wyzwań stojących przed Unią, które wynikają z podziału kompetencji określonego przez Traktat Lizboński. W trzecim rozdziale dokonano analizy charakteru instytucjonalnego UE w kontekście przemian, które wynikają z wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Skomplikowana natura sfery instytucjonalnej Unii oraz porządek prawny mający za zadanie regulować ten obszar determinują wiele wyzwań stojących przed nią (opisanych w innych rozdziałach), jak np. unia gospodarczo-walutowa (UGW) czy rynek wewnętrzny.

Wejście w kolejny wieloletni okres (perspektywę finansową) wiązało się z podjęciem wyzwań związanych z funkcjonowaniem systemu finansowania UE. W rozdziale czwartym w tym kontekście przeprowadzono analizę rozwiązań stosowanych w przededniu wejścia w fazę implementacyjną WRF. Zbadanie mechanizmów wprowadzonych w odpowiedzi na sytuację pandemiczną oraz wydarzenia związane z Brexitem jest kluczowe dla zrozumienia aktualnych działań podejmowanych przez UE w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Zmiany wprowadzane w systemie finansowania determinują to, w jaki sposób Unia radzi sobie z wyzwaniami przyszłości.

W rozdziale piątym przeanalizowano funkcjonowanie czterech swobód i wskazano na jednolity rynek jako instrument wykorzystywany aktualnie jako element spajający znaczną część działań priorytetowych Komisji. Mimo że może się wydawać, iż napisano już wiele o rynku wewnętrznym, to wspólny rynek wydaje się odgrywać kluczową rolę w odbudowie gospodarki po pandemii. Wobec tego niezbędne jest poddanie ocenie postępów w tym obszarze.

Ostatnie dwa rozdziały odnoszą się do sfery najistotniejszych dla funkcjonowania UE polityk gospodarczych. W przedostatnim przeprowadzono analizę wybranych zagadnień UGW ze szczególnym uwzględnieniem praktyki krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Dokonano przeglądu najważniejszych danych dotyczących tej unii oraz przeanalizowano doświadczenia krajów Europy Środkowej i Wschodniej we wprowadzaniu euro. W obszarze wyzwań wskazano te, z którymi będzie się mierzyć UGW w kolejnych latach, jak np. reforma instytucjonalna czy pogłębianie integracji fiskalno-monetarnej. W ostatnim rozdziale przeprowadzono analizę trzech polityk z różnych obszarów kompetencji, która pokazuje stopień przenikania się zagadnień związanych z integracją europejską oraz złożoność procesów politycznych i rynkowych jej towarzyszących. Polityki te to: Wspólna Polityka Handlowa (WPH), polityka spójności oraz polityka przemysłowa ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań XXI w. (cyfryzacji, rewolucji przemysłowej, zrównoważonego rozwoju).

Książka niniejsza jest wynikiem wieloletniej współpracy w ramach Ośrodka Badań Integracji Europejskiej, który powstał w roku 1983 na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego jako pierwszy tego typu ośrodek w Polsce. Od początku jego istnienia kierował nim prof. dr hab. Andrzej Stępiak, który odszedł nagle w 2019 r. Jako zespół musimy w tym miejscu podkreślić, że nasza wiedza i postrzeganie procesów integracji europejskiej nie zostałyby w pełni ukształtowane, gdyby nie wielogodzinne dyskusje i spory, które mieliśmy przyjemność prowadzić z Profesorem przez wiele lat.

Aleksandra Borowicz, Joanna Stefaniak

1. Integracja europejska w świetle wybranych zagadnień teorii integracji gospodarczej

Rozważając ideę, zależności i mechanizmy funkcjonowania UE, powinno się przyjąć samym procesom integracyjnym, a przede wszystkim integracji jako takiej, z teoretycznego punktu widzenia. Pozwoli to skonfrontować rozwój europejskich procesów integracyjnych z teorią integracji, umiejscowić dzisiejszą Unię w określonych kontekstach i zastanowić się nad dalszymi ścieżkami jej rozwoju.

1.1. Definicja integracji gospodarczej

Integracja gospodarcza jest pojęciem wieloznacznym i różnie interpretowanym na gruncie wielu dyscyplin naukowych, np. politologii, prawa, socjologii, stosunków międzynarodowych czy ekonomii. Nie ma jednej, powszechnie stosowanej definicji integracji. Najprostszą przedstawił R. Marjolin [1955], stwierdzając, że jest to „[...] każdy proces, który prowadzi do większego stopnia jedności”. W naukach ekonomicznych do najczęściej przywoływanych należy definicja B. Balassy [1962: 1] określająca integrację gospodarczą jako „[...] środki zmierzające do zniesienia dyskryminacji pomiędzy jednostkami należącymi do różnych państw; rozpatrywana zaś jako stan rzeczy, może być sprowadzona do braku różnych form dyskryminacji między gospodarstwami narodowymi”. W kolejnych pracach B. Balassa [1976] rozszerza to pojęcie i przyjmuje, że integracja gospodarcza obejmuje integrację rynków produktów oraz integrację w zakresie zarządzania produkcją w tych gałęziach przemysłu, które w granicach narodowych nie rozwijają się efektywnie. Z kolei J. Tinbergen [1967] przez pojęcie integracji gospodarczej rozumie „[...] utworzenie najbardziej pożądanej struktury gospodarki międzynarodowej, usunięcie sztucznych przeszkód na drodze jej optymalnego funkcjonowania oraz świadome wprowadzenie wszystkich pożądanych elementów koordynacji i unifikacji” [Guzek 1969: 148]. Podobny pogląd mają W. Molle

[1995] i J. Pelkmans [1997], którzy definiują integrację gospodarczą jako stopniowe usuwanie granic ekonomicznych między niepodległymi państwami, które pozwala na swobodny przepływ dóbr i usług oraz czynników produkcji (pracy i kapitału). W konsekwencji procesów integracji gospodarczej, według Machlupa [1975], wykorzystuje się potencjalne możliwości efektywnego podziału pracy, a jej kwintesencją jest handel i podział pracy prowadzący do specjalizacji, rozszerzenia rynków oraz transferu technologii.

W krajowej literaturze przedmiotu najczęściej przywołuje się interpretację integracji gospodarczej sformułowaną przez Z. Kameckiego, który definiuje ją jako

[...] wytworzenie się, w oparciu o wykształconą jednolitą strukturę ekonomiczną, pewnego organizmu gospodarczego obejmującego grupę krajów, organizmu, który, ze względu na wysoki stopień wewnętrznych powiązań ekonomicznych i osiągniętą w wyniku tego wewnętrzną spójność ekonomiczną, wyodrębnia się w widoczny sposób z całokształtu gospodarki światowej [1967: 93-94].

Z kolei E. Kawecka-Wyrzykowska [2012: 23] określa międzynarodową integrację gospodarczą jako „[...] proces, w ramach którego ma miejsce współdziałanie zjawisk rynkowych oraz zmian instytucjonalnych i regulacyjnych, obejmujących coraz to nowe dziedziny powiązań, w efekcie czego zacieśniają się więzi gospodarcze oraz inne, a wyłaniająca się z tego nowa struktura jest zasadniczo odmienna od elementów składowych”.

Powyższe definicje prowadzą do postrzegania międzynarodowej integracji gospodarczej w kontekście powiązań realnych (jako procesu scalania gospodarek narodowych poprzez usuwanie granic ekonomicznych w przepływie towarów i czynników produkcji) oraz powiązań o charakterze instytucjonalnym (w postaci elementów koordynacji, kontroli i unifikacji środków polityki ekonomicznej w skali całego terytorium aż do ustanowienia wspólnych instytucji ponadnarodowych). W efekcie, jak twierdzą P. Bożyk i J. Misala [2003], integracja nie polega na sumowaniu dotychczasowego potencjału integrujących się gospodarek, lecz prowadzi do powstania nowego organizmu ekonomicznego o znacznie wyższym potencjale tworzenia wartości dodanej.

Definicji integracji gospodarczej w krajowej i zagranicznej literaturze przedmiotu jest znacznie więcej. W zasadzie sprowadzają się one do podkreślania zjawisk występujących w relacjach między członkami ugrupowania integracyjnego, takich jak: 1) eliminacja ograniczeń w przepływie towarów i usług oraz czynników produkcji; 2) wykształcenie komplementarności struktur gospodarczych; 3) ustanowienie

powiązań zapewniających optymalne (w ramach ugrupowania integracyjnego) funkcjonowanie dotychczas odrębnych krajowych systemów gospodarczych oraz 4) tworzenie organów ponadnarodowych (w zależności od stopnia zintegrowania i woli integrujących się państw) [Jovanovic 2006; Hosny 2013].

Odnosząc powyższe rozważania do UE, można stwierdzić, że integracja europejska ma charakter przede wszystkim gospodarczy. Państwa podejmujące w latach pięćdziesiątych XX w. decyzję o rozpoczęciu działań integracyjnych założyły, że w ramach tworzonego ugrupowania integracyjnego powstanie obszar swobodnej wymiany handlowej (unia celna), a w dalszej kolejności pojawi się wolność przepływu usług oraz czynników produkcji – pracy i kapitału; w przypadku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) w wybranych sektorach, węglowym i stalowym, natomiast w przypadku Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) w pozostałych obszarach gospodarek państw członkowskich. Z perspektywy czasu można stwierdzić, iż w wyniku procesów integracyjnych wytworzyły się zarówno powiązania realne, jak i instytucjonalne między państwami członkowskimi. W rezultacie powstała autonomiczna struktura (UE), w ramach której zacieśniają się więzi gospodarcze między państwami członkowskimi oraz funkcjonują charakterystyczne rozwiązania instytucjonalne i regulacyjne.

1.2. Przyczyny i cele integracji gospodarczej w Europie

Państwa podejmują decyzje o rozpoczęciu działań na rzecz integracji na podstawie różnych przesłanek. Integracja nie jest celem sama w sobie, a jedynie sposobem osiągnięcia wyznaczonych celów. Przesłanki integracji gospodarczej mają przede wszystkim charakter ekonomiczny, ale istotne są także motywy polityczne i społeczne [Balassa 2013; Hosny 2013]. Do podstawowych przesłanek ekonomicznych zalicza się: potencjalnie efektywniejsze wykorzystanie czynników produkcji, możliwości specjalizacji i osiągania korzyści skali, oczekiwany większy dostęp do nowych rynków zbytu i nowych technologii, co powinno prowadzić do szybszego rozwoju gospodarczego, oraz intensywniejszą współpracę gospodarczą z państwami uczestniczącymi w procesach integracyjnych [Mussa 2000]. Duże znaczenie mają również motywy polityczne, które często były (i nadal są) siłą napędową podejmowanych działań. Można tu wskazać na przykład włączenia Niemiec w struktury integracyjne czy motywy państw Europy Środkowo-Wschodniej, które łączyły się z ich akcesją do Unii. W pierwszym przypadku państwa jako członkowie ugrupowania zintegrowanego dążyły do zacieśniania relacji i tworzenia wzajemnych powiązań, niwelując zawczasu potencjalne zagrożenia wynikające z przeszłych wydarzeń.

Natomiast w drugim przypadku państwa dążące do akcesji do UE upatrywały w niej umocnienia swojej pozycji politycznej względem „reszty świata”. Motywy społeczne mają relatywnie mniejsze znaczenie w przypadku integracji gospodarczej, jednakże oczekiwania społeczne mogą być motorem podejmowania działań na rzecz włączania się w procesy integracyjne (np. oczekiwania państw Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji).

W literaturze przedmiotu dotyczącej problematyki integracji europejskiej, poszukując jej korzeni, niektórzy cofają się do czasów średniowiecznych czy nawet starożytnych. Dotyczy to zwłaszcza nauk historycznych, politologicznych czy socjologicznych [Kamecki 1967; Doliwa-Klepacki 2004; Barburska 2018]. Rozważając przyczyny powstania wspólnot europejskich, które z biegiem czasu przekształciły się w dzisiejszą UE, można jednak zauważyć, iż przyczyny te wynikały bezpośrednio z doświadczeń drugiej wojny światowej i miały przede wszystkim charakter gospodarczy (choć nie należy pomijać czynników politycznych). Po drugiej wojnie światowej nastąpiły zmiany na polityczno-gospodarczej mapie świata. Państwa europejskie utraciły znaczenie polityczne i gospodarcze na rzecz Stanów Zjednoczonych, a Związek Radziecki (ZSRR) coraz intensywniej dążył do umocnienia wpływów w całej Europie poprzez ekspansję w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz wspieranie sił komunistycznych w Europie Zachodniej [Doliwa-Klepacki 2004]. Działania integracyjne państw zachodnioeuropejskich dodatkowo wspierały Stany Zjednoczone, co było podyktowane czynnikami politycznymi (wzmacnianie sojuszników w konfrontacji ze ZSRR), gospodarczymi (ograniczanie finansowego wsparcia w celu odbudowy gospodarek i wzmocnienia wzrostu gospodarczego) oraz militarnymi (silniejsza pozycja militarna państw sojuszniczych oznaczała mniejsze amerykańskie wydatki na zbrojenia w Europie w ramach wyścigu zbrojeniowego z ZSSR).

W takich warunkach pojawiły się propozycje promujące ideę integracji państw regionu jako szansę na pokojowe współistnienie oraz wzmacnianie współpracy politycznej i gospodarczej w okresie powojennym. Proponowane rozwiązania integracyjne musiały uwzględniać to, że dotyczyły krajów o wiekowych tradycjach, odmiennych instytucjach czy różnych sposobach widzenia historii [Łukaszewski 1993]. Wobec tego jedyną płaszczyzną, na której kraje te mogły się integrować była właśnie gospodarka, w dodatku nie rozumiana całościowo, lecz w odniesieniu do konkretnych sektorów.

Pozytywny rezultat integracji w sześciu państwach założycielskich w ramach EWWiS pozwolił na podjęcie działań prowadzących do rozszerzenia wzajemnej współpracy i eliminacji barier w kolejnych obszarach gospodarczych, aż do

wprowadzenia wspólnego pieniądza i podmiotowości międzynarodowej. W ciągu ponad pięciu dekad funkcjonowania europejskiej integracji gospodarczej w różnych okresach przystąpiły do niej 22 państwa. Motywy kolejnych akcesji były zarówno gospodarcze, jak i polityczne. Po stronie dotychczasowych członków ugrupowania przy wyrażaniu zgody na kolejne rozszerzenia dominowały takie same motywy, a każde kolejne rozszerzenie wiązało się ze wzmocnieniem pozycji politycznej i gospodarczej UE w Europie i w świecie.

Procesy międzynarodowej integracji gospodarczej służą osiągnięciu dwóch ogólnych celów: ekonomicznego i politycznego [Borowiec 2011]. Integracja gospodarcza powinna prowadzić przede wszystkim do wzrostu dobrobytu społecznego, ale także do wyrównywania dysproporcji rozwojowych pomiędzy państwami członkowskimi. Ogólny rozwój gospodarczy ugrupowania przekłada się na jego pozycję w gospodarce światowej. Integracja prowadzi również do umocnienia pozycji politycznej na arenie międzynarodowej oraz zwiększenia stabilności regionu. W zależności od motywów utworzenia danego ugrupowania integracyjnego do celów mogą być włączane aspekty społeczne. Określają one zazwyczaj wszelkie działania, które prowadzą do poprawy jakości życia społeczeństw i podniesienia poziomu dobrobytu. Cele są najczęściej wskazywane przy inicjowaniu procesów integracyjnych, ale z biegiem czasu mogą być uzupełniane lub uszczegóławiane.

W przypadku europejskiej integracji gospodarczej cele zostały zdefiniowane już na początku. Miała ona wieść do rozwoju gospodarczego i wprowadzenia rynku wewnętrznego na terenie państw członkowskich oraz – na gruncie politycznym – zapewnić bezpieczeństwo i pokój. Obecnie cele Unii są zdefiniowane bardzo szeroko. Można wyróżnić cele: 1) gospodarcze – rozwój gospodarczy prowadzący do zapewnienia dobrobytu społecznego oraz niwelowania dysproporcji rozwojowych między krajami i regionami UE; 2) polityczne – zapewnienie bezpieczeństwa i pokoju; 3) społeczne – przestrzeganie praw człowieka oraz demokracji (art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, TUE).

1.3. Płaszczyzny europejskiej integracji gospodarczej

Integracja gospodarcza pojmowana przede wszystkim jako procesy eliminacji ograniczeń w funkcjonowaniu gospodarek ma przełożenie na zrozumienie ewolucji procesów integracyjnych w dotychczasowym rozwoju UE. Procesy te zachodziły na dwóch podstawowych płaszczyznach gospodarczych: rynków i polityk gospodarczych [Gawlikowska-Hueckel, Zielińska-Głębocka 2004; Molle 2006].

Integracja gospodarcza zachodząca na płaszczyźnie rynków z zasady prowadzi do usuwania barier i ograniczeń w transakcjach gospodarczych dotyczących przepływu dóbr i usług oraz przepływów czynników wytwórczych między rynkami państw danego ugrupowania. Wolna wymiana handlowa umożliwia większą swobodę wyboru, dając dostęp do szerszego asortymentu dóbr i usług, wpływa na poziom cen oraz efektywność alokacji czynników produkcji, prowadząc do ogólnego wzrostu dobrobytu. Jest zwykle podstawą większości procesów integracyjnych, ponieważ może zachodzić bez konieczności wprowadzania wspólnych rozwiązań instytucjonalnych czy regulacyjnych. Podstawową formą integracji rynkowej jest integracja handlowa oparta na pełnej mobilności produktów, gwarantowanej przez likwidację barier handlowych, którym zwykle towarzyszy brak dyskryminacji narodowej. Natomiast włączenie w procesy integracyjne usług oraz czynników produkcji (pracy, kapitału, technologii) oznacza zarówno brak barier handlowych, jak i swobodę w dostępie do rynków. Cechą charakterystyczną integracji rynkowej jest łatwość jej zdefiniowania [Molle 2006]. W Unii integracja na płaszczyźnie rynków przejawia się przede wszystkim w realizacji swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Państwa członkowskie, usuwając bariery i inne ograniczenia dyskryminujące o charakterze fizycznym, technicznym i fiskalnym, wpływają na efektywną realizację integracji w tym obszarze.

Integracja na płaszczyźnie polityk gospodarczych stanowi konsekwencję integracji rynków i zakłada współdziałanie rządów narodowych i instytucji ponadnarodowych przy realizacji zadań ze sfery gospodarczej [Molle 2006]. Współdziałanie takie jest istotne, gdyż cechą charakterystyczną współczesnych gospodarek jest interwencjonizm państwowy dążący do zwiększania dobrobytu gospodarczego (poprzez korygowanie niedoskonałości rynków) i realizacji celów politycznych (np. sprawiedliwy podział dochodów). Zróżnicowania i sprzeczności w prowadzeniu krajowych polityk gospodarczych nie pozwalają na efektywne funkcjonowanie struktury zintegrowanej jako całości. Dodatkowo wprowadzanie wspólnych zasad i regulacji powinno pozwolić przedsiębiorstwom działającym na arenie międzynarodowej na eliminację kosztów przestrzegania przepisów w ramach wielu sprzecznych regulacji krajowych. Stąd wraz z postępem integracji gospodarczej pojawiają się silne impulsy w kierunku integracji różnych segmentów krajowych systemów regulacyjnych. W efekcie celem integracji na płaszczyźnie polityki gospodarczej jest stworzenie ram i warunków funkcjonowania zintegrowanych części gospodarki, a tym samym utworzenie wspólnych instytucji regulujących zintegrowane segmenty gospodarcze. W państwach członkowskich UE cele i formy regulacji krajowych różnią się ze względu na preferencje wynikające

z tradycji, mentalności, systemów instytucjonalnych itp. Z tego powodu wraz z pogłębiającymi się na przestrzeni lat procesami integracyjnymi był rozszerzany zakres sektorów gospodarczych podlegających koordynacji i unifikacji w wyniku wprowadzania nowych regulacji na poziomie wspólnotowym oraz zmiany zakresu kompetencji instytucji unijnych.

Rozwój integracji na płaszczyźnie regulacyjnej, a więc wspólnych polityk gospodarczych, powoduje, iż integrację gospodarczą należy również rozpatrywać w kontekście optymalnego podziału kompetencji i zadań między różnymi szczeblami władzy publicznej w państwach ugrupowania a wspólnymi instytucjami ponadnarodowymi [Gawlikowska-Hueckel, Zielińska-Głębocka 2004]. Zróżnicowanie charakteru działań prowadzonych przez władze krajowe i wspólne (ponadnarodowe) na rzecz integracji gospodarczej na płaszczyźnie rynków i polityk zostało przyjęte przez I. Tinbergera [1954] za podstawę opisanego dwóch podstawowych metod integracji: negatywnej i pozytywnej¹. W przypadku integracji o charakterze negatywnym celem jest dążenie do eliminacji wszelkich ograniczeń w swobodnym przepływie towarów, usług i innych czynników produkcji, a zwłaszcza praktyk dyskryminacyjnych. Natomiast integracja o charakterze pozytywnym zakłada dużo szerszy zakres regulacyjnych funkcji państw członkowskich i wspólnych instytucji oraz wprowadzanie wspólnych rozwiązań zmierzających do osiągnięcia spójności ugrupowania oraz uzyskiwania większych korzyści z integracji. Jak twierdzi E. Kawecka-Wyrzykowska [2012: 21], „w konkretnej rzeczywistości obie formy integracji nie dają się łatwo oddzielić od siebie”. Można przyjąć, że im większy zakres integracji oraz silniejsze i głębsze powiązania, tym większe znaczenie mają kompetencje i siła oddziaływania wspólnych instytucji ponadnarodowych.

1.4. Europejska integracja gospodarcza jako proces i stan

Według B. Balassy [1962] integracja gospodarcza to zarówno scalanie gospodarek, jak i to, co zostało osiągnięte w wyniku procesów integracyjnych. Można zatem mówić o integracji w ujęciu dynamicznym (jako proces) oraz statycznym (jako stan).

W ujęciu dynamicznym integrację gospodarczą postrzega się jako proces ciągłego pogłębiania więzi (realnych i instytucjonalnych) prowadzący do stopniowej eliminacji granic ekonomicznych między niezależnymi państwami oraz stworzenia płaszczyzny współpracy gospodarczej, a w efekcie do scalania gospodarek narodowych [Molle 2006]. W praktyce oznacza to realizację wielu różnorodnych

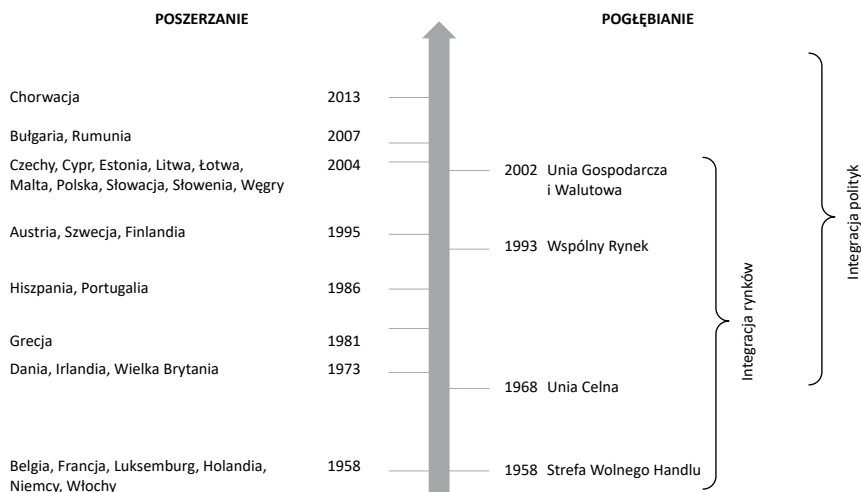
¹ Ujęcia te nie mają charakteru wartościującego.

1. Integracja europejska w świetle wybranych zagadnień...

działań, począwszy od znoszenia narodowych środków dyskryminujących między partnerami integracyjnymi, przez prowadzenie przedsięwzięć harmonizacyjnych lub unifikacyjnych w zakresie polityk gospodarczych, aż do wprowadzania wspólnych organów ponadnarodowych. W efekcie takiej integracji gospodarczej, zwykle o charakterze regionalnym, powstaje nowa struktura, która wyodrębnia się spośród pozostałych podmiotów gospodarki światowej [Barcz i in. 2012].

W odniesieniu do integracji gospodarczej jako procesu można zauważyć dwie ścieżki rozwoju: pogłębianie i poszerzanie. Pierwsza polega na coraz większym zacieśnianiu powiązań integracyjnych oraz obejmowaniu współpracą nowych obszarów ekonomicznych i politycznych [Molle 2017; Pelkmans 1997]. Druga zaś oznacza rozszerzanie integracji na nowe państwa, co jest w dużej mierze uzależnione od kalkulacji kosztów i korzyści zarówno obecnych, jak i nowych członków.

W przypadku europejskiej integracji gospodarczej obie te ścieżki wzajemnie się przenikają (rysunek 1). Z jednej strony państwa członkowskie w coraz większym stopniu angażują się we wzajemną współpracę i podążają drogą harmonizacji sfery gospodarczej. Z drugiej strony przyjmowane są kolejne państwa.



Rysunek 1. Chronologia pogłębiania i poszerzania procesów europejskiej integracji gospodarczej

Źródło: opracowanie własne

Pogłębianie europejskiej integracji gospodarczej, a więc przypisanie UE nowych funkcji, powinno być – teoretycznie – funkcją korzyści *netto*, jakie daje integracja rynków i polityki gospodarczej [Molle 2017]. Należy jednak podkreślić, że dynamika integracji jest zdeterminowana przez złożoną grę sił, w których czynniki ekonomiczne to tylko jeden z elementów wpływających na rozwój procesów integracyjnych, a w praktyce najważniejsze decyzje są podejmowane ze względów politycznych. Już w Traktatach założycielskich przyjęto założenie, że powstające ugrupowania (EWWiS i EWG) będą realizowały nowe cele i nowe zadania zgodnie z aspiracjami krajów członkowskich [Gawlikowska-Hueckel, Zielińska-Głębocka 2004]. Okresy pozytywnego rozwoju integracji i współpracy (np. tworzenie unii celnej w latach sześćdziesiątych XX w. czy wprowadzanie zasad rynku wewnętrznego w końcu lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych) były przeplatane okresami zastoju integracyjnego (np. czas tzw. eurosklerozy jako rezultat kryzysu gospodarczego lat siedemdziesiątych czy spowolnienie integracji w latach dziewięćdziesiątych).

Duże znaczenie dla dynamiki procesów integracyjnych ma także efektywność i siła instytucji unijnych. Dobre przywództwo w tych instytucjach oraz prointegracyjna postawa rządów państw członkowskich są podstawowym motorem rozwoju UE. Przykładem takiej sytuacji był okres działalności przewodniczącego Komisji Jacquesa Delorsa oraz dwóch przywódców – Kanclerza Niemiec Helmuta Kohla i Prezydenta Francji François Mitterranda, dzięki którym dynamika integracji wyraźnie przyspieszyła, prowadząc do urzeczywistnienia idei rynku wewnętrznego oraz wprowadzenia nowych obszarów kompetencji Wspólnoty.

Realizacja rynku wewnętrznego uwydatniła potrzebę dalszych reform gospodarczych i politycznych oraz poddała pod dyskusję wprowadzenie wspólnej waluty. Zarówno unia walutowa, jak i unia gospodarcza nie były przewidziane w traktacie założycielskim EWG i pojawiły się dopiero, kiedy państwa członkowskie, bazując na doświadczeniach i korzyściach, jakie przyniosły procesy integracyjne, zdecydowały o dalszym pogłębieniu dotychczasowej współpracy i przejściu na wyższy poziom zintegrowania. Ze względu na stanowiska państw członkowskich nowe zapisy w Traktacie z Maastricht były jednak rezultatem kompromisu politycznego i nie doprowadziły do wzmocnienia integracji [Borowiec 2011]. W przypadku integracji walutowej istotną rolę odegrało przyjęcie konkretnych ram czasowych, ponieważ zmieniające się uwarunkowania koniunktury gospodarczej mogły zdecydowanie wydłużyć proces wdrażania wspólnej waluty. W efekcie unia walutowa została ustanowiona w 1999 r. między jedenastoma państwami członkowskimi, które przyjęły euro, a wspólna waluta pojawiła się w obiegu gotówkowym w 2002 r.

1. Integracja europejska w świetle wybranych zagadnień...

W kolejnych latach następowało dalsze pogłębianie współpracy zarówno w ramach wybranych polityk gospodarczych i strategicznych, jak i w obszarze współpracy międzyrządowej w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (tabela 1).

Tabela 1. Dynamika europejskiej integracji gospodarczej w świetle Traktatów

Traktat	Rok podpisania/ rok wejścia w życie	Integracja polityki gospodarczej
Paryski EWWiS	1951/1952	Stworzenie wspólnego rynku węgla i stali Mechanizmy interwencyjne (regulacje dotyczące kryzysów produkcyjnych, regulacje cen, regulacje antymonopolowe)
Rzymski EWG	1957/1958	Stopniowe utworzenie wspólnego rynku Koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich Ustanowienie wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki transportowej, polityki konkurencji i wspólnej polityki handlowej Utworzenie Europejskiego Funduszu Społecznego Wspieranie współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie zagadnień społecznych
Rzymski EURATOM	1957/1958	Ustanowienie warunków niezbędnych do stworzenia i szybkiego rozwoju przemysłu jądrowego
Jednolity Akt Europejski (JAE)	1986/1987	Utworzenie rynku wewnętrznego do końca 1992 r. Nowe kompetencje EWG w zakresie: polityki społecznej, środowiska naturalnego, spójności gospodarczej i społecznej, badań i rozwoju technologicznego Wzmocnienie współpracy w zakresie polityki zagranicznej
Maastricht Traktat UE	1991/1993	Stopniowe urzeczywistnianie unii gospodarczej i walutowej Wprowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Ustanowienie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Nowe dziedziny kompetencji Wspólnoty Europejskiej: edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież, kultura, ochrona zdrowia, ochrona konsumentów, sieci transeuropejskie, przemysł
Traktat Amsterdamski	1997/1999	Wprowadzenie koordynacji na poziomie wspólnotowym dla polityki zatrudnienia Znaczne zwiększenie zakresu przedmiotowego polityki społecznej w wyniku włączenia Protokołu socjalnego z Maastricht do Traktatu WE Przeniesienie na poziom wspólnotowy niektórych kompetencji Unii w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: kontrola granic zewnętrznych, wiza, azyl, imigracja, współpraca sądowicza w sprawach cywilnych oraz współpraca między służbami administracyjnymi państw członkowskich w dziedzinie azylu, imigracji i przekraczania granic Włączenie dorobku Schengen w ramy prawne UE Możliwość podjęcia wzmocnionej współpracy między państwami członkowskimi



**Uniwersytet
Gdański**

Wydawnictwo
Uniwersytetu Gdańskiego

Dr Aleksandra Borowicz – adiunkt w Katedrze Polityki Transportowej i Integracji Gospodarczej Uniwersytetu Gdańskiego. Specjalizuje się w tematyce zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz ekonomiki integracji europejskiej. Ma doświadczenie w pozyskiwaniu i realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Członek zarządu, skarbnik Polskiego Stowarzyszenia Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA) oraz członek eksperckiej sieci Team Europe przy Komisji Europejskiej (na lata 2019–2024). Od 2020 r. kierownik studium podyplomowego „Pozyskiwanie, realizacja i rozliczanie projektów europejskich” prowadzonego na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego. W latach 2005–2010 pracownik Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Autorka i współautorka publikacji z dziedziny zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz integracji europejskiej.

Dr Joanna Stefaniak – adiunkt w Katedrze Polityki Transportowej i Integracji Gospodarczej Uniwersytetu Gdańskiego (w latach 1993–2020 w Ośrodku Badań Integracji Europejskiej). Specjalizuje się w problematyce ekonomiki integracji europejskiej, swobody przepływu usług oraz międzynarodowego handlu usługami. Członek Polskiego Stowarzyszenia Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA) i Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego (PTE). W latach 2005–2007 członek eksperckiej sieci Team Europe przy Komisji Europejskiej. Uczestnik projektów badawczych z tematyki integracji europejskiej realizowanych w Ośrodku Badań Integracji Europejskiej, m.in. dla Komisji Europejskiej, Komitetu Badań Naukowych. Autorka i współautorka publikacji z dziedziny integracji europejskiej, rynku wewnętrznego i międzynarodowego handlu usługami.

ISBN 978-83-8206-299-1