

# Konkurencyjność Unii Europejskiej w globalizującym się świecie

**K**onkurencyjność znajduje się na szczycie priorytetów wszystkich sił politycznych, pod każdą szerokością geograficzną. Kategoria ta stała się współcześnie tak popularna i nadużywana, że w pewnym momencie została przez Paula Krugmana (1996) uznana za „niebezpieczną obsesję”. Stanowiła, i w sporym stopniu stanowi też dzisiaj, swego rodzaju słowo wytrych, które musi znaleźć się w każdym przemówieniu publicznym polityka czy ekonomisty, bez głębszej refleksji, co w konkretnym kontekście oznacza ani jakimi środkami i metodami powinna zostać osiągnięta. W przypadku Unii Europejskiej (UE) wystarczy przypomnieć słynną strategię lizbońską, która do roku 2010 miała stworzyć z Unii najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy gospodarkę na świecie. Ten cel, wyznaczony w dokumencie z 2000 roku, nie tylko nie został osiągnięty, ale ponadto w Europie 2010 roku, pogrążonej w kryzysie, aplikującej kolejne pakiety ratunkowe, wydawał się bardzo nie na miejscu.

## **1. Europejska koncepcja konkurencyjności**

Rozważając problematykę konkurencyjności Unii Europejskiej w globalnej gospodarce należy rozważyć zarówno jej parametry gospodarcze wobec innych potęg, jak i parametry determinujące konkurencyjność UE w wymiarze wewnętrznym. Szereg polityk gospodarczych aplikowanych przez Brukselę oraz poszczególne stolice państw członkowskich wpływają ostatecznie na konkurencyjność Europy względem innych podmiotów globalnej gospodarki. Dlatego wymienione kwestie zostaną omówione zbiorczo w niniejszym

rozdziale. W klasycznej literaturze ekonomicznej kategoria konkurencyjności stosowana jest w odniesieniu do podmiotów w każdej właściwie skali (Sabadié, Johansen 2010). Pierwotnie używana była głównie w odniesieniu do działalności poszczególnych przedsiębiorstw. Współcześnie kategoria ta znajduje swoją aplikację zarówno w odniesieniu do globalnej gospodarki, organizacji takiej jak Unia Europejska, państwa i jego gospodarki, branży, regionu, miasta, firmy, konkretnej osoby, jak i jej poszczególnych działań, które mogą być mniej lub bardziej konkurencyjne.

W wymiarze wewnątrzunijnym na uwagę zasługuje przede wszystkim europejska polityka konkurencji, która w swoich fundamentach stanowi typowy przykład tzw. negatywnej integracji, a więc polegającej na deregulacji służącej wyeliminowaniu zakłóceń w funkcjonowaniu jednolitego rynku. Ta liberalna logika dominuje od samego początku procesu integracyjnego w tej jego części, która poświęcona jest projektowi wspólnego rynku i regułom uczciwej konkurencji, szczególnie w odniesieniu do podmiotów gospodarczych, także tych z udziałem kapitału państwowego. Taka argumentacja może zaskoczyć sceptycznie nastawionego czytelnika, który przy innych okazjach bombardowany jest argumentami o przeregulowaniu Unii, zazwyczaj okraszonymi barwnym przykładem ilustrującym absurdalność działania brukselskiej biurokracji, np. w postaci norm w zakresie krzywizny banana. Nie należy jednak zapominać, że regulowanie każdej najmniejszej kwestii zastępuje 28 regulacji z poziomu narodowych państw członkowskich i tym samym przyczynia się do zmniejszenia liczby regulacji w skali jednolitego rynku i ułatwia funkcjonowanie przedsiębiorców działających transgranicznie.

W innych wymiarach zwraca się zazwyczaj uwagę na takie elementy budujące konkurencyjność, jak produktywność, infrastruktura, otoczenie instytucjonalne (zarówno to biznesowe, jak i administracji publicznej), polityki gospodarcze prowadzone przez rządzących (jak np. polityka społeczna, fiskalna, monetarna etc.) system podatkowy, sądownictwo, zatrudnienie (jego poziom i struktura), jakość kapitału ludzkiego i społecznego, stopień innowacyjności, kwestie klimatyczno-energetyczne, wreszcie normy funkcjonujące w danym systemie, np. związane z kulturą pracy. Oczywiście nie sposób omówić wszystkich tych determinant w skali jednego opracowania, dlatego w niniejszym tekście, ilustracyjnie, podjęte zostaną rozważania na temat pakietu klimatyczno-energetycznego, unii walutowej oraz europejskiego modelu społecznego, jako trzy ważne debaty o kontrowersyjnym charakterze dotyczące spraw wprost związanych z konkurencyjnością Europy.

## 2. Polityka konkurencyjności w zglobalizowanej gospodarce

W przeddzień kryzysu gospodarczego, Colin Hay (2007) zauważył, że konkurencyjność jest cnotą tylko w konkurencyjnym świecie. Wszędzie tam, gdzie reguły konkurencyjnej gry nie istnieją, albo w skutecznym stopniu zostały ograniczone, do konkurencyjności przywiązuje się mniejszą wagę. Wystarczy przypomnieć rzeczywistość gospodarczą w krajach byłego bloku wschodniego (tzw. komunistycznych), w których słowo konkurencyjność nie pojawiała się nawet w publicznym dyskursie. Współcześnie, na fali neoliberalnej polityki i tendencji do odchodzenia od protekcjonistycznych praktyk politycznych, gospodarka globalna działa jak system naczyń połączonych. Trudno byłoby wskazać znaczący obszar gospodarczy, który wyłączony jest z gry rynkowej i presji konkurencyjnej. Konkurencyjność oczywiście osiągnana jest innymi metodami w każdej części świata: niskimi kosztami pracy w wypadku Chin czy Indii, innowacyjną gospodarką w Skandynawii czy silną pozycją kapitałową w wypadku Stanów Zjednoczonych Ameryki.

Skoro wszyscy jesteśmy uczestnikami jednego globalnego rynku, to w dużym stopniu podlegamy tej samej presji konkurencyjnej. Czy jest w takiej sytuacji miejsce na zróżnicowane systemy podatkowe, bogate systemy zabezpieczenia społecznego czy nawet na wyższe od przeciętnej płace? Czy w dłuższej perspektywie jesteśmy skazani na chińskie standardy socjalne, dumping podatkowy i wschodnioeuropejski poziom wynagrodzeń? Odpowiedzi na te pytania uzależnione są w dużym stopniu od tego, czy i na ile uda się wypracować na poziomie międzynarodowym odpowiednie normy (określające np. minimalne wskaźniki ekologiczne), które nie pozwolą na konkurencję opartą na stopniowo zaniżanych standardach *race to the bottom*.

Mamy więc w omawianym wypadku do czynienia z interesującym dialogiem między rynkiem a państwem. Relacje pomiędzy gospodarką a polityką zajmowały uwagę myślicieli i filozofów od wieków, znajdując się w samym centrum zainteresowań humanistycznej refleksji (Hobbes 1976). Dynamiczny rozwój kapitalizmu stymulował zmianę społeczną, kształtując tym samym strukturę postagrarnego społeczeństwa industrialnego i w konsekwencji fundamenty współczesnych demokracji (Rueschemeyer, Stephens, Stephens 1992; Khan 2007). Relacje ekonomii i polityki oznaczają nie tylko współzycie demokracji z kapitalizmem, ale też w konsekwencji, dialog państwa z wolnym rynkiem. Zastanawiająca jest równoległa ekspansja demokracji i kapitalizmu podczas tzw. czwartej fali demokratyzacji. Wielu badaczy twierdzi, że trudno

sobie wyobrazić bardziej niedemokratyczny system niż kapitalizm (Dahl 1985). Inni z kolei uznają, że demokracja i kapitalizm pozostają ze sobą w symbiozie (Friedman 1962) i esencjonalne cechy demokracji, jak i esencjonalne cechy kapitalizmu mają na siebie nawzajem wpływ i tworzą swego rodzaju samo-regulujący się ekosystem. Według tej logiki demokratyczny proces polityczny i wolnorynkowa gospodarka zakładają dobrowolny udział wolnych obywateli/podmiotów gospodarczych. Analogicznie brak swobód obywatelskich czy gospodarczych wyklucza *ex definitione* możliwość istnienia demokracji lub kapitalizmu.

W konsekwencji dominacja polityki nad gospodarką, np. przeregulowanie, nadmierna obecność kapitału pochodzenia publicznego, zabija konkurencję, innowacyjność, pęd do bogacenia się drogą swobodnej wymiany handlowej. Jednocześnie niekontrolowany kapitalizm zabija demokrację, oligarchizując ją (zob. przykład Rosji oraz częściowo Ukrainy). Kapitalizm dysponuje siłami kształtującymi świat społeczny i świat polityki – najważniejsze decyzje polityczne podejmowane w każdym systemie dotyczą kwestii alokacji dóbr, roli i miejsca państwa w gospodarce, zakresu regulacji rynków, wzrostu gospodarczego, podziału jego owoców, redystrybucji.

Jeszcze trudniejsze relacje łączą koncepcje państwa opiekuńczego z kategorią konkurencyjności i pokrewnych jej zjawisk. Nie ma nawet zgody co do tego, czy globalizacja ekonomiczna (rozumiana jako liberalizacja) sprzyja, nie sprzyja, czy jest neutralna względem koncepcji państwa opiekuńczego. Jedna z tez sugeruje, że w związku z rosnącą presją globalnego rynku, państwa rozbudowują politykę społeczną jako jedyne remedium na absorpcję szoków społecznych pod wpływem impulsów płynących z globalnej przestrzeni gospodarczej. Konkurencyjna teza głosi, że właśnie pod wpływem tych samych sił państwo zostaje zmuszone do obniżania podatków, standardów społecznych w imię tworzenia optymalnych warunków rynkowych, co jest nieuniknione w związku z rosnącą otwartością gospodarczą. Oczywiście można wskazać przykłady wspierające zarówno jedną, jak i drugą logikę, a oznacza to ni mniej, ni więcej, tylko tyle, że oba stwierdzenia są prawdziwe. I mimo że są one wzajemnie się wykluczające, to we współczesnym świecie potrafimy wskazać zarówno przykłady państw rozbudowujących osłonową politykę społeczną (np. państwa skandynawskie), jak i państwa, które konkurując w globalnej gospodarce niskimi kosztami pracy, nie mogą sobie na nią pozwolić (np. Malezja).

### 3. Europejski model społeczny a wyzwania globalizacji

Dyskusja w sprawie optymalnego systemu zabezpieczeń socjalnych, standardów społecznych, roli państwa w gospodarce i wielu innych kwestii z zakresu tzw. społecznej gospodarki rynkowej, zawsze była silnie upolityczniona. Proces integracyjny na kontynencie europejskim spowodował, że dyskusja ta nie toczy się już tylko na poziomie państw członkowskich, lecz także na poziomie ponadnarodowym całej Wspólnoty i ma ona ogromny wpływ na pozycję konkurencyjną państw członkowskich i Unii Europejskiej.

Poszczególne państwa członkowskie UE w sporej mierze same decydują o kształcie polityki społeczno-ekonomicznej prowadzonej na ich terytorium<sup>1</sup>. Stopień zaawansowania procesów integracyjnych wymusza jednak też – jeżeli nie bezpośrednio, to w wielu sytuacjach pośrednio – uwzględnienie wspólnie ustalonych zasad polityki gospodarczej przy realizowaniu krajowego modelu społeczno-gospodarczego.

Propozycje transformacji europejskiego modelu socjalnego w kierunku jego kompatybilności ze zglobalizowaną gospodarką są zróżnicowane w zależności od tego, z której strony sceny politycznej przychodzą. Koncepcja prawicowa opiera się zazwyczaj na następujących rozwiązaniach: zredukowanie ochrony pracowników, obniżenie minimalnego wynagrodzenia i zmniejszenie kosztów pracy, radykalne obniżenie zasiłku socjalnego, zmniejszenie zasiłku dla bezrobotnych i skrócenie okresu przyznawania świadczeń, wprowadzenie w życie reformy emerytalnej, by większa część emerytur była finansowana prywatnie (filar kapitałowy), zwiększenie prywatnych (indywidualnych) udziałów w zakresie wydatków na służby opieki medycznej, wprowadzenie chesnego na uniwersytetach, szybkie przeniesienie usług świadczonych przez instytucje użytku publicznego z sektora publicznego do prywatnego, zmniejszenie władzy związków zawodowych (Schmognerowa 2005). Z kolei europejskie partie lewicowe lub centrolewicowe kładą nacisk na zatrudnienie, wspieranie inwestycji oświatowych, przekwalifikowanie, edukację ustawiczną, zapewnienie mobilności geograficznej (wspieranie budownictwa komunalnego i pod wynajem, przystępnego transportu publicznego itp.), ogólną dostępność opieki socjalnej (w wypadku utraty pracy, podeszłego wieku oraz choroby) i zdrowotnej, a także na zapobieganie nadużywania tej ochrony (przez ulepszone kontrole i kierownictwo), odpowiednią ochronę pracownika i stosowne wynagrodzenie za pracę,

<sup>1</sup> Europejski model społeczny nie ma jednego oblicza. Pewne jego cechy powtarzają się w poszczególnych krajach Unii. Inne stanowią cechę szczególną wybranych państw członkowskich.

rozwój i wzrost usług wykonywanych przez instytucje pożytku publicznego, dialog ze związkami zawodowymi i pracodawcami. Popierają sprawiedliwość społeczną i zasadę solidarności. Według partii lewicowych wzrost gospodarczy jest stanem, a nie ostatecznym celem. Są one jego zwolennikami, gdyż tworzy miejsca pracy i przyczynia się do poprawy sytuacji ludzi ubogich. Lewica unika podziału społeczeństwa na „wygranych” i „przegranych”, twierdząc, że koszty i korzyści reform powinny być dzielone jednakowo (Rodrigues 2002).

Dodać należy, że różne warunki socjalne i ekonomiczne znajdują także odzwierciedlenie w odmiennych postulatach partii prawicowych i lewicowych w „nowej” i „starej” Europie. Podczas gdy w lewicowych i prawicowych partiach politycznych „starej” Europy można zaobserwować podejście pragmatyczniejsze, niższy poziom dogmatyzacji i pewną równowagę między prawicą i lewicą, sytuacja w „nowej” Europie jest inna. Tutaj właściwie każdy kraj ma odmienną specyfikę systemu partyjnego w kontekście programowych wizji dotyczących preferowanego, optymalnego modelu społecznego.

Co więcej, po doświadczeniach XX i XXI wieku dysponujemy już pewną wiedzą empiryczną na temat pozytywnych i negatywnych konsekwencji funkcjonowania ustroju społeczno-gospodarczego opartego na społecznej gospodarce rynkowej. Jeszcze w latach 80. XX w. Niemcy i inni Europejczycy „kontynentalni” wskazywali na amerykańskich „pracujących nędzarzy” i oplakany stan brytyjskich służb publicznych jako cenę, jaką trzeba płacić za bezlitosny kapitalizm w anglosaskim wydaniu. Kontynentalni Europejczycy (a zwłaszcza Niemcy) mieli zaś cieszyć się zaletami modelu „nadreńsko-westfalskiego”, gospodarki rynkowej wprzegającej sukces gospodarczy w służbę sprawiedliwości społecznej. Ale już na początku XXI wieku, to Brytyjczycy z kolei byli przekonani, że obowiązujący w wielu krajach „model socjalny” (z wysokim poziomem ochrony socjalnej, wysokimi podatkami i chronionym rynkiem pracy) był nie do utrzymania. Im więcej redystrybucji, tym mniej wolnego rynku i – jak dodawali Brytyjczycy – mniej efektywności. Równowaga między konkurencyjną presją wolnego rynku a osłoną społeczną, która przecież generuje pewne koszty (składkowe, podatkowe), jest jednak możliwa do zachowania. Nawet w warunkach kryzysowych (2007–2013) wielu krajom, np. skandynawskim, udało się zachować wysokie standardy społeczne i jednocześnie brylować w rankingach konkurencyjności.



#### 4. Pakiet klimatyczno-energetyczny a konkurencyjność europejskiej gospodarki

Innym ważnym wyzwaniem dla problematyki konkurencyjności europejskiej gospodarki są ambitne plany unijnej polityki klimatycznej (i obciążeń dla gospodarki, które ona niesie). Jedną z ostatnich okazji, kiedy poszczególne państwa wyszły poza deklaracje i zmuszone były do zajęcia konkretnego stanowiska, była konferencja w Kopenhadze w grudniu 2009 roku. Unia Europejska odgrywała tam rolę promotora redukcji emisji CO<sub>2</sub> w skali światowej. Na wstępnym etapie negocjacji zadeklarowała nie tylko gotowość ograniczenia emisji o 20% do roku 2020, ale zadeklarowała, że jeśli zostanie osiągnięty cel szczytu i inne państwa zdecydują się na podjęcie swoich zobowiązań, wtedy Unia gotowa jest przyjąć na siebie jeszcze ambitniejszy cel, czyli redukcję 30-procentową. UE była jedyną stroną negocjacji, która przedstawiła też konkretną propozycję finansową przedsięwzięcia.

Ze względu na obciążenie kosztami polityki klimatycznej wpływającymi na konkurencyjność gospodarczą, pozycja pozostałych państw była zdecydowanie odmienna. Wprawdzie prezydent Stanów Zjednoczonych, Barack Obama, zdecydowanie popierał porozumienie klimatyczne (w odróżnieniu od swojego poprzednika Georga Busha), czym zaskarbił sobie przychyłność europejskich partnerów. Jednak Kongres Stanów Zjednoczonych, mimo korzystnego układu partyjnego w obu izbach amerykańskiego parlamentu, nie podzielał tego entuzjazmu i amerykański prezydent nie mógł przyjąć jakiegokolwiek poważnego zobowiązania, wiedząc, że nie dysponuje odpowiednią siłą polityczną pozwalającą przekuć je na decyzje prawne. Chiny, jako państwo, w którym w każdym tygodniu powstają dwie nowe elektrownie węglowe, deklarowały gotowość do podjęcia zobowiązań, które miały realizować, głównie zwiększając efektywność energetyczną, zarówno na etapie produkcji prądu, jak i jego konsumpcji. Chiny zadeklarowały najambitniejszy plan cięć emisji (o 45% do roku 2020, w stosunku do roku 2005), jednak deklaracje te okazały się niewiele warte w związku z brakiem gotowości Chin w sprawie wyrażenia zgody na międzynarodowy monitoring emisji. Co więcej, Chiny gotowe były przyjąć też odmienną metodologię, a mianowicie CO<sub>2</sub> na jednostkę PKB, co przy aktualnym i spodziewanym szybkim wzroście chińskiego PKB nie byłoby aż tak dotkliwe dla tego kraju i *de facto* mogłoby oznaczać nawet wzrost emisji. Indie, jeden z największych „trucicieli” w liczbach bezwzględnych, jednak jeden z najmniejszych w przeliczeniu na głowę mieszkańca, dysponują – ze względu na stosowane przestarza-

łe technologie – jednym z największych potencjałów ograniczenia w emisji CO<sub>2</sub> przez zwiększanie efektywności energetycznej. Były jednak gotowe na przyjęcie na siebie poważnych zobowiązań tylko w sytuacji, w której znaczna część ich kosztów podjęta zostałaby przez Zachód. Jak łatwo się domyślić, przy takiej postawie Indie szybko stały się liderem krajów rozwijających się (głównie azjatyckich i afrykańskich), artykułując ich głos w tej sprawie. Rosja ze względu na specyfikę swojej gospodarki była najmniej zainteresowana cięciami w emisjach. Delegacja rosyjska przybrała więc strategię, że jest gotowa zgodzić się na ograniczenie emisji CO<sub>2</sub>, ale tylko pod warunkiem, że punktem odniesienia będzie – tak jak w wypadku Protokołu z Kioto – rok 1990, co gwarantowałoby Rosji komfortową sytuację (w związku z wysoką energochłonnością gospodarki rosyjskiej w tamtym okresie) nie tylko jeśli chodzi o spełnienie swoich zobowiązań, ale łatwe wypracowanie nadwyżki wolnych certyfikatów emisyjnych, stanowiących spory potencjał kapitału do spieniężenia w przyszłości. Pojawiły się też głosy, że ewentualne ocieplenie klimatu mogłoby przynieść Rosji korzyści gospodarcze, udostępniając dla rolnictwa spore obszary na Syberii. Zachód był nawet gotów zgodzić się na łagodne stanowisko wobec Rosji, po to tylko, aby utrzymać jej zaangażowanie w jakimkolwiek dialogu klimatyczno-energetycznym. Co więcej, jakiegokolwiek spekulacje na temat ewentualnej ostrzejszej polityki Europy Zachodniej w tym obszarze, np. nałożenie na państwa niestosujące się do proekologicznej polityki specjalnych podatków (*import carbon taxes*), w wypadku Rosji pozbawione są jakiegokolwiek racji bytu, ze względu na ogromną (i rosnącą) współzależność podażyowo-popytową (Riedel 2010: 20–22).

Ochrona środowiska odgrywa rosnącą rolę w politykach publicznych państw wysokorozwiniętych co najmniej od lat 70. XX wieku. Właśnie wtedy pojawiła się pierwsza fala regulacji, na różnym poziomie – od lokalnego po ponadnarodowy – wprowadzając wiele standardów w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego. Jednak już na początku lat 90. taka polityka podlegała krytyce, po pierwsze ze względu na swoją ograniczoną skuteczność (Collier 1998), po drugie zaś ze względu na renesans neoliberalizmu, i pochodną mu niechęć nadmiernej regulacji i interwencji państwa w procesy rynkowe. Proekologiczna polityka napotkała więc znaczący opór ze względu na tendencje prywatyzacyjne i liberalizacyjne w wielu segmentach gospodarki. Efektem tego stało się zaniechanie części mechanizmów regulacyjnych, a następnie próba implementowania mechanizmów rynkowych (takich jak np. system handlu pozwoleniami na emisję gazów cieplarnianych), których cel obliczony jest na osiągnięcie takiego samego rezultatu jak przez system zakazów i nakazów.



Punktem wyjścia polityk ekologicznych wielu organizacji międzynarodowych jest założenie o charakterze etycznym, sugerujące, że przyszłe pokolenia zasługują na to, aby odziedziczyć środowisko naturalne w nie gorszym stanie niż współczesne pokolenie. Tym samym została udzielona odpowiedź na pytania o odpowiedni poziom ochrony środowiska naturalnego: powinno ono być chronione (co najmniej) w taki sposób, aby możliwe było przekazanie następnym pokoleniom takich zasobów środowiskowych, jakie zastali współcześni (Starkey 1998).

Unia Europejska może, chce i próbuje stać się światowym liderem w kwestiach ochrony środowiska. Jest to o tyle istotne, że kwestie klimatyczno-energetyczne dotyczą samych fundamentów gospodarczych, i tym samym decydują o konkurencyjności danej gospodarki. Mocne strony Unii Europejskiej w tej klimatyczno-energetycznej batalii to:

- należy do liderów technologicznych tzw. zielonej gospodarki, a to oznacza możliwości budowania przewagi konkurencyjnej na innowacjach w tym segmencie gospodarczym;
- jest jedyną organizacją, która ma moc generowania aktów prawnych w zakresie polityki ochrony środowiska mających moc wiążącą dla swoich państw członkowskich oraz znaczący wpływ na jej otoczenie (np. państwa kandydujące);
- na arenie międzynarodowej zabiera głos w imieniu wspólnoty 28 państw – co stanowi sytuację unikatową, ponieważ żadne inne ugrupowanie integracyjne na świecie nie dysponuje taką siłą wynikającą z „efektu grupy”, polegającego na synergii potencjałów (ekonomicznego, politycznego, negocjacyjnego);
- jest liderem we wdrażaniu proekologicznych polityk, dysponuje tym samym swego rodzaju mandatem moralnym we wskazywaniu drogi pozostałym uczestnikom wspólnoty międzynarodowej;
- ma szczególne relacje z tzw. krajami rozwijającymi się, które jeszcze pół wieku temu stanowiły zaplecze kolonialne Europy Zachodniej. Ponieważ znaczna część problemów ekologicznych zlokalizowana jest właśnie w państwach rozwijających się, Europa ma tam do odegrania szczególną rolę wynikającą z historycznej odpowiedzialności, a w związku z wieloletnim funkcjonowaniem różnego rodzaju programów pomocowych państwa europejskie dysponują odpowiednią siecią kontaktów;
- wizerunek społeczeństw zachodniej cywilizacji (zarówno *self-image*, jak i wizerunek „eksportowy”), który odwołuje się do nowoczesności, proekologiczności i zaawansowania technologicznego.

Unia Europejska ma w tym kontekście także słabe strony:

- wewnętrzne sprzeczności, które w tak skomplikowanej strukturze, jaką jest Unia, są nieuniknione i jednocześnie widoczne dla partnerów zewnętrznych;
- Unia nie jest tradycyjnym partnerem w środowisku międzynarodowym, wiele zobowiązań, które podejmuje nigdy nie wchodzi w życie, nie przekłada się na prawo pochodne;
- hipokryzja działań unijnych, objawiająca się w sytuacjach, w których nie są one zbieżne z działaniami jej poszczególnych członków, np. w zakresie relacji zewnętrznych.

Zagrożenia, przed którymi stoi polityka klimatyczna, wynikają z:

- kryzysu gospodarczego, który może spowodować odrzucenie ambitnych polityk proekologicznych na rzecz prorozwojowych;
- wygaśnięcia euforii po stronie unijnej w zakresie polityki ograniczania CO<sub>2</sub> w sytuacji, w której inne państwa emitujące najwięcej gazów cieplarnianych (Chiny, Indie, Stany Zjednoczone) nie przyłączają się do podejmowania równie ambitnych zobowiązań (zagrożenie dla względnej konkurencyjności UE);
- rosnących trudności w dalszym ograniczaniu emisji CO<sub>2</sub> (Gupta, van der Grijp 2000).

Aktualne priorytety polityki energetycznej Unii definiuje tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny, próbując odpowiedzieć na XXI-wieczne wyzwania energetyczne. Tutaj agenda ukształtowana została w sporym stopniu przez aktywność międzyrządowych instytucji wspólnotowych oraz przez Komisję Europejską i podejmowanie przez nią inicjatywy legislacyjne w poszczególnych obszarach polityki energetycznej. Na priorytetowe obszary składają się następujące grupy zagadnień:

- budowa wewnętrznego rynku energetycznego,
- poprawa efektywności energetycznej,
- wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym,
- kwestie środowiskowe - w tym przede wszystkim redukcja emisji CO<sub>2</sub>,
- bezpieczeństwo dostaw paliw energetycznych.

W zakresie wewnętrznego rynku energetycznego swoista deregulacja a następnie reregulacja (na ponadnarodowym poziomie) stanowi interesujący problem badawczy dla analiz podejmowanych w duchu supranacjonalizmu. Ocenie podlega też oddziaływanie na rynek wewnętrzny przedsiębiorstw energetycznych pochodzących z krajów trzecich. Wewnętrzny rynek energii, jeśli

zastosowane zostałyby jego mechanizmy presji konkurencyjnej, mógłby przyczynić się do osiągnięcia uczciwych i konkurencyjnych cen energii, oszczędności energii oraz zwiększenia poziomu inwestycji. Racjonalne wykorzystanie energii (efektywność energetyczna) to próba odpowiedzi na wyzwania energetyczne po stronie popytowej (Borg 2005). Odnawialne źródła energii z kolei starają się zneutralizować ewentualne ograniczenia podażowe<sup>2</sup>. UE zdaje sobie sprawę z rosnącego zapotrzebowania na energię i promuje (jako możliwość efektywnego rozwiązania problemu) w pierwszej kolejności zwiększenie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, które poza wzrostem ilości dostępnej energii zmniejsząby zależność Unii od importu paliw oraz zredukowały emisję gazów cieplarnianych i zahamowały wzrost cen. Przyjęty cel uzyskania 20-procentowego udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii w UE do 2020 roku został następnie przełożony na zróżnicowane cele krajowe uwzględniające sytuację wyjściową i potencjał poszczególnych państw członkowskich. Do tego samego roku osiągnięty ma być także cel minimum w postaci 10-procentowego udziału biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w sektorze transportu (Commission communication of 8 February 2006 „An EU strategy for biofuels” (COM (2006) 34). W zakresie efektywności energetycznej podkreślona jest potrzeba osiągnięcia 20-procentowego zmniejszenia zużycia energii w porównaniu z prognozami na 2020 rok. Wymiar ekologiczny europejskiej polityki energetycznej uzupełnia wspomniany już cel obniżenia do roku 2020 emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 roku (*Strategy on Climate Change: the way ahead for 2020 and beyond*, 10 January 2007 (COM(2007) 2 final).

Ostatni z wymienionych filarów polityki energetycznej UE, czyli bezpieczeństwo dostaw, stanowi też interesujący element pakietu klimatyczno-energetycznego. Poprawa poziomu bezpieczeństwa dostaw energii upatrywana jest zazwyczaj w dywersyfikacji wykorzystywanych źródeł oraz kanałów dostaw (Kupich 2008). Komisja Europejska w duchu solidarności promuje także wypracowanie mechanizmów reakcji w sytuacjach kryzysowych. Analizie poddawana zostaje więc infrastruktura dostaw nośników energii do Unii Europejskiej oraz mechanizmy tworzenia ich rezerw. Ocenie podlega wpływ obecnego i potencjalnego importu energii na bezpieczeństwo dostaw zarówno w każdym państwie członkowskim z osobna, jak i w Unii traktowanej jako całość<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Pochodne czynnikiem geologicznym, ekonomicznym oraz politycznym.

<sup>3</sup> R. Riedel, *Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne*, Centrum Europejskie Natolin, z. 40, Warszawa 2010.

Wszystkie wymienione elementy polityki klimatycznej i energetycznej UE wpływają bezpośrednio lub pośrednio na warunki gospodarowania w państwach członkowskich. Pakiet klimatyczno-energetyczny nie jest więc jedynie jeszcze jedną, kolejną polityką sektorową UE. Przeciwnie – stanowi fundament innych polityk gospodarczych, i jako taki decyduje o konkurencyjności w innych segmentach gospodarczych.

## 5. Unia walutowa i jej wpływ na konkurencyjność Europy

Trzecim przykładem ilustrującym problematykę konkurencyjności gospodarczej w relacji z innymi ważnymi procesami gospodarczymi jest integracja monetarna. Unia walutowa w Europie miała stanowić remedium na wiele problemów gospodarczych Europy i wspomóc jej konkurencyjność. Z perspektywy roku 2014 możemy stwierdzić, że cel ten udało się osiągnąć tylko podczas pierwszej dekady funkcjonowania euro i to jedynie w pewnych częściach strefy euro. Projekt, który miał służyć konkurencyjności gospodarczej całego bloku państw, stał się jednym z podstawowych problemów gospodarczych poszczególnych krajów, które do unii walutowej należą. Jednocześnie należy zauważyć, że to wewnętrzne zróżnicowanie w zakresie konkurencyjności poszczególnych gospodarek państw członkowskich unii walutowej stało się jednym z głównym mankamentów funkcjonowania strefy euro.

Poszukując związków z unią walutową przyczyn obecnych kłopotów gospodarczych niektórych państw strefy euro, należy przede wszystkim odnieść się do niedokończonych reformy traktatu z Maastricht, który wprowadził unię walutową, nie wprowadzając jednocześnie unii fiskalnej. Ta wada konstrukcyjna była podnoszona wielokrotnie. W Europie brakowało jednak dotychczas woli politycznej, aby dokończyć projekt wspólnej waluty o ten logiczny krok. Wina leży po stronie państw członkowskich, które nie potrafiły zdobyć się na ustanowienie systemu skutecznie dyscyplinującego nieodpowiedzialne zachowania polityków, zadłużających swoje budżety narodowe (czyli swoich teraźniejszych i przyszłych obywateli). Ustanowiono jedynie (zbyt) miękkie mechanizmy koordynacji wybranych polityk gospodarczych, które składają się na kryteria konwergencji oraz Pakt Stabilizacji i Wzrostu.

Obecnie nie mamy do czynienia z kryzysem euro jako waluty, a nawet nie z kryzysem strefy euro (Riedel 2013), tylko z kryzysem zadłużeniowym (Staatsschuldenkrise, Sovereign Debt Crisis) niektórych państw członkowskich strefy

euro<sup>4</sup>. Kryzys strefy euro sprowadzałby się np. do niewydolności Europejskiego Banku Centralnego w kreowaniu polityki pieniężnej lub mógłby wynikać z niekontrolowanej fluktuacji kursu euro wobec innych walut, zagrażającej zrównoważonej wymianie handlowej strefy euro z partnerami z innych obszarów walutowych. Dopiero wtedy kłopoty gospodarcze mogłyby zostać określone mianem kryzysu strefy euro czy kryzysem walutowym.

Tani kredyt, który wynikał z uczestnictwa w szerszym mechanizmie walutowym, dostępny był dla krajów, które w normalnych warunkach nie sięgałyby po coraz droższy pieniądź. Zneutralizowany został jeden z podstawowych mechanizmów dialogu między rynkiem a polityką: rynki nie mogły „karać” budżetów państwowych wyższym (i rosnącym) oprocentowaniem. Niskie stopy procentowe Europejskiego Banku Centralnego dobre dla zrównoważonego rozwoju Austrii okazały się zabójcze dla nieodpowiedzialnie prowadzonej gospodarczo Grecji czy szybko rozwijającej się Hiszpanii lub Irlandii. Tym sposobem głęboko zadłużone państwa mogły cały czas uzyskiwać tani kredyt. Naturalne regulatory gospodarki zostały uśpione.

Kosztowne pakiety ratunkowe i stymulacyjne, będące reakcją na problemy sektora bankowego w wielu krajach, stały się źródłem kłopotów finansów publicznych i w krótkim czasie doprowadziły (np. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Irlandia) do kryzysu zadłużeniowego. Aktualne problemy Europy nie wydają się niczym nadzwyczajnym na tle problemów gospodarki światowej, aczkolwiek mają one swoją specyfikę, zarówno w skali całej strefy euro, jak i w jej wnętrzu.

Generalnie jednak obserwujemy problem rosnących kosztów obsługi długu, związanych z rosnącym oprocentowaniem obligacji, będącym z kolei wyrazem kryzysu zaufania na rynkach finansowych (Molendowski, Stanek 2012: 49–51). Rosnące koszty obsługi długu zmuszają zadłużone państwa do podniesienia podatków, co ogranicza konkurencyjność danej gospodarki na rynku globalnym. Inną alternatywą jest ograniczenie wydatków, co z kolei negatywnie odbija się na i tak już słabym (a w wypadku niektórych państw – negatywnym) wzroście gospodarczym. Niektóre banki centralne (np. Rezerwy Federalne Stanów Zjednoczonych) decydują się na „dodruk” pieniędzy, który z kolei zagraża niekontrolowanym wybuchem inflacji. Jak z tego wynika, prowadzona polityka monetarna ma bezpośrednie przełożenie na warunki prowadzenia działalności gospodarczej i wpływa bezpośrednio na pozycję konkurencyjną

---

<sup>4</sup> Oczywiście jego skala i rozmiar zaczyna zagrażać stabilności całego projektu wspólnej waluty.

przedsiębiorców, całych branż, państwowych gospodarek czy wręcz bloków takich jak „euroland”.

### Podsumowanie

Warto wrócić do trendów globalnych związanych z konkurencyjnością Europy. Czasy, w których kapitalizm asocjowany był głównie z Zachodem, wydają się mijać (Cammack 2010). Kapitalizm i gospodarka wolnorynkowa rozprzestrzeniły się w ciągu ostatnich dekad tak szeroko i intensywnie, że spokojnie można je uznać za dominujące w skali globalnej. Inna rzecz, że mamy na świecie do czynienia z wieloma wariantami kapitalizmu, i wydaje się, że europejską specjalnością jest społeczna gospodarka rynkowa, będąca systemem, w którym obok własności prywatnej i swobody w obrocie handlowym istnieje aktywne państwo, organizujące wiele funkcji zabezpieczających w wymiarze społecznym (*welfare state*). Cechą charakterystyczną europejskich gospodarek jest też ich większa wrażliwość na kwestie związane z ochroną środowiska. Taki model musi siłą rzeczy być obciążony kosztami świadczeń społecznych i podwyższonych standardów środowiskowych, co w konsekwencji rodzi ryzyko ograniczenia jego konkurencyjności wobec innych modeli, pozbawionych wymienionych „ciężarów”. Ryzyko to może zostać zneutralizowane bądź przez wykreowanie przewagi konkurencyjnej innymi metodami (np. wysoką innowacyjnością gospodarki), bądź przez nakłonienie pozostałych uczestników globalnego rynku do kierowania się podobnymi normami, chociażby w kwestiach społecznych czy ekologicznych.

Wydaje się, że na obu frontach Unia Europejska ponosi porażki. Przykładem mogą być nieudane negocjacje podczas szczytu klimatycznego w Kopenhadze w 2009 roku oraz wskaźniki konkurencyjności, które systematycznie wypadają coraz mniej korzystnie dla Europy. Inne procesy i zjawiska związane z konkurencyjnością – model społecznej gospodarki rynkowej oraz unia walutowa – zostały opisane powyżej jako ilustracja skomplikowanych relacji między konkurencyjnością gospodarczą a decyzjami w innych obszarach, które niosą ważne implikacje dla gospodarki.

Należy podkreślić, że wszystkie z omówionych przypadków – pakiet klimatyczno-energetyczny, zróżnicowane modele społecznej gospodarki rynkowej, czy uwspólnotowiona polityka monetarna – nie mogą być zakwalifikowane automatycznie jako determinanty obniżające konkurencyjność państw członkowskich i Unii jako całości. Wiele elementów tych polityk zostało wręcz zapro-



jektowanych jako wspierających innowacyjność i budujących konkurencyjną pozycję Europy w długookresowej perspektywie. I właśnie w takiej perspektywie może być prowadzona ich ocena. Wiele trudności, które obserwujemy w związku z tymi politykami, ma charakter sezonowy, sporo dotyczy też zaledwie wąskiego wycinka państw w nich uczestniczących. Z perspektywy gospodarki pogrążonej w kryzysie łatwo o negatywne sądy oceniające, jednak ich rzetelna ewaluacja powinna być wolna od subiektywizmu chwili czy kontekstu. Tymczasem koszty ponoszone w związku z ochroną klimatu, budową „zielonej energetyki”, zdrowiem publicznym, czy ponadnarodową unią monetarną, powinny być rozumiane jako inwestycja w przyszłość Europy.

### Literatura rekomendowana

Marciniak S., *Innowacyjność i konkurencyjność gospodarki*, Warszawa 2010.

Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.

Krugman P., *Competitiveness: A Dangerous Obsession*, „Foreign Affairs” 1996, March/April, s. 28–44

### Bibliografia

Cammack P., *The Shape of Capitalism to Come*, „Antipode”, vol. 41, nr S1 2010, s. 262–280.

Collier U., *The Environmental Dimensions of Deregulation*, [w:] U. Collier (red.), *Deregulation in the European Union. Environmental Perspective*, London–New York 1998.

Dahl R., *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley 1985.

Dahrendorf R., *Państwo dobrobytu od nowa*, „Gazeta Wyborcza”, 12.12.2004

Gupta J., Grijp N. van der, *Strengths, weaknesses and threats of the EU*, [w:] J. Gupta, M. Grubb (red.), *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?*, Dordrecht 2000.

Hay C., *Keynote Article: What Doesn't Kill You Can Only Make You Stronger: The Development Round, the Services Directive and the EU's Conception of Competitiveness*, „Journal of Common Market Studies” vol. 45, Annual Review, s. 25–43.

Hobbes T., *Leviathan 1651*, P.A. Samuelson, Economics, New York 1976.

Khan M.H., *Markets, States and Democracy: Patron – Client Networks and the Case of Democracy in Developing Countries*, „Democratisation”, vol. 12, nr 5, December 2007, s. 704–724.

Krugman P., *Competitiveness: A Dangerous Obsession*, „Foreign Affairs” 1996, March/April, s. 28–44.

Kupich I., *W kwestii bezpieczeństwa gazowego*, [w:] J. Świeca (red.), *De Doctrina Europea*, „Rocznik Instytutu Europeistyki”, Rok V/2008, s. 81–92.

Molendowski E., Stanek P., *Wpływ kryzysu finansowo-gospodarczego na sytuację fiskalną w nowych krajach członkowskich (UE-10)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4 (IX) 2012, s. 49–51.

Riedel R., *UE = Unia Ekologiczna?*, „Nowa Energia”, nr 1 (13), 2010.

Riedel R., *Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne*, „Centrum Europejskie Natolin”, z. 40, Warszawa 2010.

Riedel R., *Teoria optymalnych obszarów walutowych a budowa unii walutowej w Europie*, „Przegląd Europejski”, nr 2 (28) 2013, s. 7–16.

Rodrigues M. J., *A European Strategy for International Competitiveness*, [w:] *Structural Challenges and the Search for an Adequate Policy Mix in the EU and in CEC* (ONB East-West conference), Vienna, November 2002.

Rueschemeyer D., Stephens E.H., Stephens J.D., *Capitalist Development and Democracy*, Chicago 1992, s. 1–11.

Sabadie J.A., Johansen J., *How Do National Economic Competitiveness Indices View Human Capital?*, „European Journal of Education”, vol. 45, nr 2/2010, s. 236–258.

Schmognerowa B., *The European Social Model: Reconstruction or Destruction? A View from a Newcomer*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2005.

Starkey R., *Competitiveness, Deregulation and Environmental Protection*, [w:] *Deregulation in the European Union. Environmental Perspective*, U. Collier (red.), London–New York 1998.