

*Jan Szomburg*

**Obdzielenie nadmierną władzą dużych państw, stanowiących rdzeń UE, może naruszyć integrację europejską**

## **Peryferie szansą Unii**

Na gospodarkę Unii patrzy się często jako na pewną całość; mówi się nawet o europejskim modelu gospodarczym. Jednak od początku lat dziewięćdziesiątych coraz wyraźniejsze staje się geograficzne zróżnicowanie unijnej gospodarki. Wynika to z różnej reakcji krajów UE na główne obecnie wyzwania: globalizację - i wynikający z niej wzrost konkurencji - nowe technologie oraz starzenie się społeczeństw.

Biorąc za punkt wyjścia różne cechy rozwoju społeczno-ekonomicznego w Unii, można wyodrębnić trzy istotne zjawiska. Pierwszym jest wiodąca rola państw Europy Północno-Zachodniej w przechodzeniu do rozwoju opartego na wiedzy, nowych technologiach i innowacjach. Tak zwane twarde jądro Europy przestało już odgrywać rolę koła napędowego w procesie modernizacji gospodarki. Liderami są pod tym względem państwa skandynawskie, zwłaszcza Finlandia i Szwecja, a także Wielka Brytania i Irlandia. To one stają się głównymi partnerami - i konkurentami - USA w postępie technologicznym.

Drugie z tych zjawisk to proces doganiania średniej europejskiej przez kraje leżące na południowych peryferiach UE: Hiszpanię, Portugalię i Grecję. Drogi rozwoju i przewaga konkurencyjna tych krajów są inne niż dysponujących nowoczesną techniką państw Europy Północno-Zachodniej, ale zapewnia im to na razie relatywnie największą skuteczność, jeśli chodzi o wzrost PKB.

Trzecim istotnym zjawiskiem są tendencje stagnacyjne w grupie dużych krajów tworzących twarde jądro Europy (Niemcy, Francja i Włochy), mających stosunkowo największe problemy z dostosowywaniem się do wspomnianych na początku wyzwań.

Te trzy zjawiska wiążą się z procesami społeczno-gospodarczego różnicowania się Unii. Dla jej przyszłego rozwoju kluczowe znaczenie będą miały instytucjonalne, regulacyjne i psychiczne zdolności adaptacyjne; z tego względu należy wyodrębnić jeszcze czwartą grupę: małych krajów centrum (Holandia, Belgia, Luksemburg, Austria). Mają one wprowadzić wiele cech wspólnych z krajami dużymi, ale w przeciwieństwie do nich są bardziej elastyczne i w zdecydowanie większym stopniu przestrzegają unijnych zasad i reguł prawnych.

### **Prymusi i zapóźnieni**

Żeby nakreślić ogólny obraz sytuacji społecznej w UE, wystarczy posłużyć się dwoma wskaźnikami dotyczącymi: zadowolenia z życia oraz starzenia się społeczeństw. Najwięcej satysfakcji z życia odczuwają mieszkańcy Europy Północno-Zachodniej. O połowę mniejszy jest poziom tej satysfakcji wśród mieszkańców dużych krajów centrum, mimo że poziom materialny ich życia jest przecież bardzo wysoki. Jeszcze bardziej szokująco wypada porównanie wskaźnika "bardzo zadowolonych" w tych krajach - realizujących model państwa opiekuńczego - z jego poziomem w USA (57). Świadczy to, że społeczeństwa Niemiec, Francji i Włoch są w dużo gorszej kondycji psychicznej niż społeczeństwo USA.

## UNIA EUROPEJSKA

	Sytuacja społeczno-demograficzna <sup>1)</sup>				PKB w latach 1995-2001 <sup>2)</sup>			Stopa zatrudnienia i liczba godzin pracy <sup>3)</sup>		
	Satysfakcja z życia proc. udział bardzo zadowolonych	Wskaźnik zależności od osób starszych (liczba osób w wieku ≥ 65 l. w stosunku do osób w wieku 15-64 l.)		Przyrost PKB 2001/1995 (w proc.)	Udział w PKB UE (w proc.)			Stopa zatrudnienia* (w proc.)		Średnia liczba przepracowanych godzin pracy w 2000 r.
		2000 r.	2020 r.		1995 r.	2001 r.	przyrost/spadek w pkt. proc.	1995 r.	2001 r.	
Europa Północno-Zachodnia	34,1	23,6	29,9	19,8	20,3	25,5	+5,2	68,3	71,9	1650
Małe kraje centrum	32,2	22,3	30,6	18,6	11,0	10,4	-0,6	63,5	69,1	1496
Duże kraje centrum	15,8	24,8	34,2	12,3	59,3	53,8	-5,5	59,5	61,8	1565
Peryferyjna Europa Południowa	13,4	22,4	30,5	23,6	9,4	10,3	+0,9	51,7	59,5	1818

\* Całkowita stopa zatrudnienia – osoby zatrudnione w wieku 15-64 jako procent tej samej grupy wiekowej w całkowitej populacji, ważona całkowitym zatrudnieniem w danym roku

1) Źródło: Joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pension, 2003, Council of the European Union, Brussels; Harris Interactive ([www.harrisinteractive.com](http://www.harrisinteractive.com)), Americans Are Far More Optimistic and Have Much Higher Life Satisfaction Than Europeans, Recent Surveys Show, 2003.; 2) Źródło: Wyczerpanie na podstawie „Eurostat Yearbook 2003”; 3) Źródło: Eurostat, The sources of

MR

Z kolei relacja liczby osób w wieku lat 65 i więcej do liczby osób w wieku aktywności zawodowej wskazuje, że pod względem starzenia się społeczeństw najtrudniejsza sytuacja jest i będzie się pogarszać w następnych dwudziestu latach w dużych krajach centrum. Najbardziej korzystnie wygląda pod tym względem sytuacja w krajach Europy Północno-Zachodniej. Ogólnie można więc stwierdzić, że tradycyjne centrum UE zamieszkują społeczeństwa relatywnie mało zadowolone i szybko starzejące się.

Różnice dotyczą też tempa rozwoju. Najszybciej rozwijającym się regionem UE są peryferyjne kraje Południa. W okresie 1995 - 2002 ich łączny produkt krajowy brutto zwiększył się o 23,6 proc.; trzeba jednak pamiętać, że ich poziom rozwoju jest niższy aniżeli pozostałych grup, wzrost przychodzi im zatem nieco łatwiej. Ale właśnie dlatego istotny jest sukces wysoko rozwiniętych krajów Europy Północno-Zachodniej, które odnotowały w tym czasie niewiele mniejsze tempo wzrostu i zwiększyły swój udział w unijnym PKB o 5,2 punktu procentowego. Pod względem dynamiki gospodarczej zdecydowanie najgorzej wypada grupa trzech dużych państw unijnego centrum. W okresie 1995 - 2001 ich udział w całej unijnej gospodarce zmalał o 5,5 punktu procentowego.

Również pod względem innowacyjności i długookresowej konkurencyjności zdecydowanie najlepiej kształtuje się sytuacja członków UE z Europy Północno-Zachodniej. Ich przewaga nad krajami kontynentalnymi ma charakter skokowy - należą do innej, wyższej klasy. Ciekawe, że i w tym względzie małe kraje europejskiego centrum są w sytuacji nieco lepszej niż ich duzi sąsiedzi.

Biorąc pod uwagę poziom innowacyjności i konkurencyjności w dużych krajach europejskiego centrum, można prognozować, że ich dotychczasowe niskie tempo będzie się utrzymywać również w przyszłości. Oczywiście, jeżeli nie nastąpią jakieś zasadnicze pozytywne zmiany w ich polityce gospodarczej.

Najważniejszą szansą zwiększenia dynamizmu rozwojowego UE jest wykorzystanie zasobów pracy, czyli podniesienie stopy zatrudnienia i zwiększenie czasu pracy. Bez większej aktywizacji zawodowej i ograniczenia bezrobocia UE nie ma szans na doścignięcie USA. Tymczasem również pod tym względem duże kraje centrum nie wypadają dobrze.

Średnia stopa zatrudnienia wynosi w tych krajach zaledwie 61,8 proc., podczas gdy w Europie Północno-Zachodniej 71,9, a w USA - 77 proc. Co więcej, stopa zatrudnienia zwiększa się w tych krajach relatywnie najwolniej. Antybodycowy system regulacyjny

powoduje, że tamtejsze rynki pracy funkcjonują źle i kraje te nie wykorzystują dobrze swoich zasobów pracy.

Pod względem czasu pracy najlepiej wypadają kraje peryferyjnego południa Europy, a wśród krajów wysoko rozwiniętych państwa Europy Północno-Zachodniej. Warto przypomnieć, że gdy Niemcy przeżywały w latach pięćdziesiątych tzw. cud gospodarczy i rozwijały się szybciej od USA, średni czas pracy przekraczał tam 2100 godzin i był nieco większy niż w USA. Teraz wynosi tylko 1500 godzin.

### **Lokomotywy czy hamulcowi?**

Cechą charakteryzującą poszczególne grupy krajów jest stopień przestrzegania unijnego prawa i wprowadzanie w życie wspólnie ustalonych reguł gry. I pod tym względem czarnymi owcami są duże kraje centrum, a za wskaźnik obrazujący "integracyjne morale" poszczególnych państw może posłużyć lista niewdrożonych dyrektyw dotyczących Jednolitego Rynku.

W połowie maja tego roku na kraje tej grupy przypadało średnio 51,7 niewdrożonych dyrektyw, a na "prymusów" (znowu państwa Europy Północno-Zachodniej) o ponad połowę mniej. Charakterystyczne, że małe kraje centrum znacznie lepiej wywiązują się ze wspólnych zobowiązań niż duże.

Te liczby zbieżne są z obrazem zachowań, jaki powstaje w związku z nieprzestrzeganiem paktu stabilizacji i wzrostu (chodzi o przekraczanie ustalonego na 3 proc. PKB limitu deficytu budżetowego). Małe kraje, strofowane z tego powodu przez Komisję Europejską, podejmują ostre i trudne społecznie programy ograniczenia wydatków publicznych (ostatnio Holandia i Belgia). Francja czy Niemcy ostentacyjnie i wielokrotnie przekraczają dopuszczalny poziom deficytu bez żadnej kary (choć są one przewidziane). Stanowiska Francji pod tym względem trudno nie nazwać wręcz aroganckim. Łamanie przez duże państwa paktu stabilizacji i wzrostu - podstawy zdrowia wspólnej waluty - z pewnością odbiło się na wynikach referendum w sprawie przyjęcia euro przez Szwecję.

To nie są jedyne przykłady występowania dużych krajów w roli hamulcowych integracji i reform polityki unijnej. Również w procesie wdrażania strategii lizbońskiej występują one raczej jako blokujący zmiany niż ich liderzy. Niemcy od siedemnastu lat blokują przyjęcie dyrektywy o przejęciu przedsiębiorstw i stworzeniu w UE jednolitego rynku kontroli spółek. Powód - ochrona przed ryzykiem przejęcia Volkswagena, w którym land Dolnej Saksonii ma udziały i wpływy. Francuzi mają z kolei istotne "zasługi" w blokowaniu i wydłużaniu liberalizacji i integracji rynków energetyki i transportu. Ostatnio próbowali wymusić na KE zgodę na całkowicie niezgodne ze wspólną polityką konkurencji potężne wsparcie publiczne dla koncernu Alstom. Kompromis w tej sprawie jest nadal kontrowersyjny. Warto też przypomnieć porozumienie kanclerza Niemiec i prezydenta Francji sprzed szczytu w Kopenhadze, które de facto zamroziło na wiele lat (do 2013 roku) poziom szkodliwej dla Europy, a także dla całego świata tzw. wspólnej polityki rolnej.

### **"Społeczeństwa status quo"**

Nasuwa się więc wniosek, że dawne lokomotywy integracji gospodarczej - zwłaszcza Niemcy i Francja - de facto przestały odgrywać taką rolę. Po trwających do około 1975 roku sukcesach zaniedbały niezbędne zmiany instytucjonalne i strukturalne, wytracając stopniowo dynamizm rozwojowy i modernizacyjny. Zbudowały nadmiernie opiekuńcze państwa dobrobytu, które dziś stanowią wielki i trwały problem ekonomiczny, a także psychologiczny.

Powstały swego rodzaju syte i statyczne "społeczeństwa status quo", które coraz częściej stykają się z wymogami konkurencji globalnej, szybkich zmian technologicznych i dla których wyzwaniem stanowi starzenie się mieszkańców. W społeczeństwach tych krajów będzie to powodować niepokój, napięcia i frustracje.

Z tych więc względów państwa te nie mogą być naturalnymi liderami integracji i ożywienia całej UE. To one jednak (zwłaszcza Niemcy) są płatnikami netto do unijnego budżetu, a więc od strony czysto finansowej są nadal stymulatorami integracji. Ale i to może się niedługo zmienić. Coraz częściej mówi się o renacjonalizacji - czyli przeniesieniu ze szczybla unijnego na narodowy - polityki spójności (fundusze strukturalne), a zgłaszane ostatnio przez Francję i Niemcy typowo interwencjonistyczne plany ożywienia gospodarczego UE bardzo wyraźnie odzwierciedlają partykularne interesy największych państw centrum europejskiego. Ich symbolem jest projekt wybudowania ze środków unijnych superszybkiej kolei między Paryżem a Berlinem (producentem TGV jest koncern Alstom). W tych planach, sięgających stu miliardów euro, nie ma natomiast nic o interesach rozwojowych Europy Środkowowschodniej.

### **Śladem Odyseusza**

Gros zasobów UE znajduje się nadal w trzech dużych państwach tzw. twardego jądra Europy, gdzie powstaje także większość jej PKB. Zdecydowanie wyższa dynamika rozwojowa i zdolność do dostosowania lokuje się natomiast na unijnych peryferiach: w Europie Północno-Zachodniej i Południowej. Również kraje Europy Środkowowschodniej wnoszą do Unii szybkie tempo wzrostu gospodarczego oraz zdolność do zmian, elastyczność instytucjonalną i regulacyjną, umiejętność szybkiego uczenia się. Są to wartości, których Unia będzie bardzo potrzebowała. Państwa małe i peryferyjne są więc atutem i nadzieją na ożywienie Europy. To stamtąd UE może czerpać odwagę i inspiracje do niezbędnych reform.

UE w najbliższej dekadzie stoi przed koniecznością zasadniczych zmian w systemie i polityce społeczno-gospodarczej, w pewnym stopniu przypominających transformację, jaką przeszły kraje Europy Środkowowschodniej po 1989 roku. Tylko tak UE może się bowiem dostosować do skutków starzenia się społeczeństw i wyzwań globalizacyjno-technologicznych. Jeśli tego nie uczyni, będzie ulegała powolnej marginalizacji. Według oficjalnych symulacji (model Ecfm) jej udział w gospodarce światowej zmniejszyłby się wówczas z obecnych 18 do 10 proc. do 2050 r.

### **Wnioski dla konstytucji**

Najważniejsze pytanie brzmi więc: jak dokonać zmiany modelu europejskiego? Jak dokonać deregulacji i większego urynkwienia gospodarki w samej UE i w poszczególnych krajach? Nadzieję na to można wiązać bardziej z aktywnością peryferyjnych i małych krajów UE niż z dużymi, centralnymi państwami kontynentu, w których społeczno-kulturowe uwarunkowania zmian są stosunkowo najmniej korzystne. Dawne lokomotywy integracji i rozwoju same potrzebują zewnętrznych pozytywnych bodźców i presji do przeprowadzenia zmian.

Jaki więc układ władzy w UE będzie najbardziej służył procesowi systemowego i gospodarczego ożywienia Europy? Czy duże kraje centrum kontynentu nie powinny wziąć przykładu z Odyseusza - który przywiązał sobie ręce do masztu - aby nie ulec pokusie blokowania zmian, które je mogą uratować przed długotrwałą stagnacją rozwojową?

Wnioski dla decyzji konstytucyjnych UE nasuwają się same. Niedostatek wpływu państw z północnych, południowych i wschodnich peryferii Europy może zaowocować nie tylko tym, że Unia będzie prowadziła gorszą politykę, ale także jej rozpadem. Zła polityka i próby przerzucania własnych problemów przez duże państwa na pozostałe kraje prędzej czy później doprowadzą do utworzenia lokalnych ugrupowań, które lepiej będą służyły interesom rozwojowym ich członków. Przewłaszczenie nadmiernej władzy dużych państw kontynentalnych może się okazać pyrrusowym zwycięstwem dla wszystkich i przekreślić szanse realizacji idei integracji europejskiej.

**Autor jest prezesem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową**