

Jan Szomburg

Unia - władza dla rozwoju

Europie potrzebny jest zrównoważony system decyzyjny, bez tyranii dużych, małych lub biednych

Najważniejszym rozstrzygnięciem w konstytucji Unii jest układ władzy. To on przesądzi o regułach gry, o tym, jak będzie wyglądała dalsza integracja, czym będzie Unia w przyszłości. Wagi tych rozstrzygnięć nie można więc porównywać ze znaczeniem wsparcia finansowego, nawet gdyby miało sięgać wielu miliardów euro.

Integracja jest europejskim dobrem publicznym i leży w interesie wszystkich narodów naszego kontynentu. Korzystny dla jej umacniania układ władzy w UE musi spełniać dwa warunki: zapewniać równowagę interesów rozwojowych wszystkich jej członków, a także odpowiadać realnym, strategicznym wyzwaniom, przed którymi stoją poszczególne kraje i Unia jako całość. Układ władzy, który nie spełni tych warunków, na dłuższą metę nie będzie służył nikomu i będzie prowadził do erozji integracji.

Europa w punkcie zwrotnym

Unia Europejska ma za sobą kilkadziesiąt lat prosperity i stabilności, ale teraz stoi w punkcie zwrotnym. Albo w ciągu najbliższych 10 - 15 lat dostosuje się do wymogów globalizacji i wzmożonej konkurencji, a także skutków starzenia się społeczeństw, albo wejdzie na równię pochyłą, prowadzącą do utraty konkurencyjności, odpływu kapitału finansowego i ludzkiego, stagnacji gospodarczej, a w rezultacie do stopniowego obniżania jej pozycji w świecie.

W wariacie optymistycznym czekająca Unię głęboka transformacja (przede wszystkim ograniczenie funkcji państwa opiekuńczego), wywoła wprawdzie falę napięć i konfliktów społecznych, ale nie zagrozi stabilności społeczno-politycznej i procesowi integracji. W wariacie pesymistycznym przy zbyt płytkiej transformacji, konfliktów będzie początkowo mniej, ale później wraz z kumulacją negatywnych zjawisk w gospodarce natężenie różnego rodzaju ekstremizmów i nacjonalizmów będzie tak duże, że stworzy realne niebezpieczeństwo destabilizacji społeczno-politycznej w Europie i rozpadu Unii.

Choć wspomniane wyzwania dotyczą wszystkich krajów UE, największe problemy ze sprostaniem im będą miały trzy duże kraje tzw. twardego jądra Europy: Francja, Niemcy i Włochy, dysponujące przeważającą częścią potencjału gospodarczego Unii. Kraje małe i peryferyjne wykazują z reguły znacznie większe zdolności dostosowawcze. Dotyczy to zarówno peryferii północnych, wschodnich (nowi członkowie), jak i południowych.

Przed tymi trzema dużymi krajami, które według projektu konstytucji mają pakiet kontrolny władzy w UE, są dwie drogi. Droga interwencjonistyczna (defensywna) polega na narzucaniu krajom małym i peryferyjnym reguł gry i polityki korzystnych dla "dużych" i poprawie sytuacji ich kosztem. Droga deregulacyjna (ofensywna) oznacza dopuszczenie pewnego zakresu wewnętrznej konkurencji systemowej i zróżnicowanie polityki w celu pełnego wykorzystania potencjału kontynentu.

Podejście eksploatacyjne, dyskontujące dotychczasowe zasługi integracyjne i siłę nacisku politycznego, może dać tylko przejściowe efekty i nie rozwiąże problemu długofalowej konkurencyjności. Politycznie jest ono jednak dużo łatwiejsze, a więc i bardziej prawdopodobne, jeśli pozwoła na to partnerzy w procesie integracji. To, że Unia udziela pomocy finansowej krajom mniej rozwiniętym (fundusze strukturalne) może prowadzić do błędnej oceny istoty sytuacji. Można to zilustrować przykładem stosunków między bogatymi krajami północy i biednymi krajami południa. Wielomiliardowa pomoc nie zrekompensuje szkód, jakie kraje ubogie ponoszą na skutek narzucania im przez państwa wysoko rozwinięte reguł gry (głównie w postaci interwencjonizmu w rolnictwie). Jeszcze bardziej dobitnym przykładem nadrzędności systemu instytucjonalno-regulacyjnego nad wsparciem finansowym są wschodnie Niemcy. Wprowadzony tam "w ciągu nocy" cały przeregulowany system społeczno-ekonomiczny zachodnich Niemiec skutecznie podciął konkurencyjność gospodarki tego obszaru. Setki miliardów euro transferów nie wystarczyły do przezwyciężenia stagnacji ekonomicznej i bardzo wysokiego bezrobocia.

Trzy rodzaje interesów

Żeby układ władzy w Europie był reprezentatywny, musi uwzględniać trzy najważniejsze rodzaje interesów: interes polityczny, systemowy i rozwojowy. Pierwszy dominuje w debacie, symbolizuje go podział na kraje duże i małe oraz postulat zabezpieczenia interesów tych drugich. Najnowszym dowodem wagi tego typu interesów jest łamanie unijnych reguł paktu stabilizacji i wzrostu przez Francję i Niemcy oraz pełne egzekwowanie ich od Holandii czy Irlandii.

Interes systemowy, mało dostrzegany w debatach, ma największe znaczenie. Dotyczy reguł gry gospodarczej (ładu instytucjonalnego), które dla rozwoju społeczno-ekonomicznego są najważniejsze. Pod tym względem Unię można podzielić na dwa bloki: prorynkowy, któremu przewodzi Wielka Brytania, oraz etatystyczno-korporacyjny, w którym liderami są Francja i Niemcy.

W tej "grze o reguły gry" zwykle każdy kraj próbuje narzucić innym swoje rozwiązania instytucjonalne, gdyż w nich czuje się najlepiej i ma przewagi komparatywne. Niemcy np. próbują "wyeksportować" do unijnego prawa tradycję rad pracowniczych w przedsiębiorstwach, Brytyjczycy zaś uważają, że te rady utrudniają efektywne funkcjonowanie firm.

Globalizacja i wynikający z niej wzrost konkurencji są ostrymi weryfikatorami sprawności ładu instytucjonalnego. Narzucanie innym rozwiązań korzystnych jedynie względnie, czyli z uwagi na własne tradycje, umiejętności i poziom rozwoju, ale niekorzystnych dla gry globalnej, prowadzi do obniżenia konkurencyjności całego ugrupowania. Unia Europejska stoi obecnie przed koniecznością redefinicji europejskiego modelu społeczno-gospodarczego, deregulacji, zwiększenia roli rynku, a także zmniejszenia roli państwa i układów korporacyjnych.

Interes trzeci, rozwojowy, wynika z kolei z poziomu rozwoju i sytuacji w gospodarce. Przekłada się on zarówno na rozwiązania systemowe (m.in. standardy techniczne, socjalne i ekologiczne), jak i na kierunki, kryteria i instrumenty bieżącego wspomaganie gospodarki pieniędzmi publicznymi. Kraje wysoko rozwinięte mogą np. promować ochronę środowiska i związane z nią wysokie standardy i wydatki publiczne. Narzucanie takich preferencji krajom niżej rozwiniętym jest dla nich wysoce niekorzystne, prowadzi do wzrostu bezrobocia, ograniczenia możliwości podnoszenia dochodów i walki z biedą. Podobnie jest z technologiami. Naturalną preferencją krajów bogatych jest wspomaganie tworzenia

technologii wiodących w świecie, a krajów biedniejszych - zapewnienie importu i twórczej absorpcji technologii już istniejących, z reguły na średnim poziomie. Różnice preferencji mogą dotyczyć infrastruktury technicznej i wielu innych dziedzin.

W poszerzonej Unii będą trzy kręgi rozwojowe: kraje wysoko rozwinięte, państwa dotychczas je doganiające (Portugalia, Hiszpania i Grecja) oraz "nowe" kraje, które są na niższym poziomie rozwoju, a osiem z nich ma ponadto swą specyfikę wynikającą z komunistycznej przeszłości.

Przedstawione rodzaje interesów mają w dużej mierze "blokowy" charakter, co jest istotne z uwagi na ich reprezentację w systemie władzy. Ważne, aby wszystkie te blokowe interesy znajdowały odzwierciedlenie w grupie państw mających największą siłę głosu.

Rozwiązania, zawarte w projekcie unijnej konstytucji, zapewniają mniejszą reprezentatywność krajów małych, doganiających i "nowych", aniżeli ustalenia z Nicei. W kluczowym organie decyzyjnym, Radzie Europejskiej, kraje małe i "nowe" będą miały znacznie mniejszą siłę głosu, a najważniejszym instrumentem władzy, siłą blokującą, będą dysponować trzy duże państwa centrum, w których znajdują się największe bastiony oporu przeciw zmianom.

Porozumienie z Nicei tworzy natomiast wiodącą grupę sześciu państw (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania i Polska), w której interesy systemowe i rozwojowe są znacznie lepiej reprezentowane. Pod względem interesów systemowych Wielka Brytania, Hiszpania i Polska tworzą blok prorynkowy, a Francja, Niemcy i Włochy etatystyczno-korporacyjny. Z kolei w odniesieniu do interesów rozwojowych Hiszpania reprezentuje kraje "doganiające", a Polska kraje "nowe". Ta szóstka daje więc Unii bardziej reprezentatywne przywództwo.

Jaka strategia integracji?

Drugim kluczowym odniesieniem w określaniu pożądanego układu władzy w Unii jest strategia integracji. Czy chcemy już teraz dalszej, szybkiej harmonizacji polityki w różnych dziedzinach, pogłębienia integracji oraz ujednoczenia i federalizacji Unii, czy widzimy większe korzyści w zachowaniu pewnego pola dla konkurencji systemowej wewnątrz Unii i wyraźnej etapowości dalszej integracji? Dyskusja nie jest tu łatwa, gdyż kraje, uchodzące za zwolenników szybkiego pogłębienia integracji, np. Niemcy czy Francja, w praktyce są jej "hamulcowymi" już na obecnym poziomie (czyli jednolitego Rynku) i same często nie przestrzegają uzgodnionych reguł. Z kolei kraje uchodzące za integracyjnych sceptyków, np. skandynawskie, w praktyce najlepiej realizują wspólne ustalenia. Również "nowe" kraje, postrzegane jako poważne zagrożenie dla stabilności Unii, z determinacją wprowadzają unijne prawo, nie bacząc na koszty ekonomiczne i społeczne, chociaż Polska nie jest pod tym względem prymusem.

Jest faktem, że Unia jako całość ma już teraz poważne problemy z praktycznym wdrożeniem i skonsumowaniem dotychczas ustalonego poziomu integracji, a dzieje się tak w znacznej mierze z powodu trudności dotychczasowych jej motorów. To już nawet nie tylko interesy narodowe, ale niekiedy wręcz grupowe, np. związane z Volkswagenem czy Electricite de France, blokują od wielu lat utworzenie jednolitego rynku przedsiębiorstw, energii czy zachowanie jednolitych reguł pomocy publicznej i konkurencji. Historia paktu stabilizacji i wzrostu wskazuje, że być może zbliżamy się do modelu integracji "a la carte", lecz tylko dla tych największych i najbardziej wpływowych. Trudno odczuwać z tego powodu jakkolwiek satysfakcję. Lepiej byłoby mieć przywództwo odnoszące sukcesy i dające dobry,

a nie zły przykład. Tym bardziej że wydaje się ono mieć kłopoty z identyfikacją najważniejszych wyzwań.

Przyszłość Europy nie zależy bowiem od tego, czy uda się osiągnąć wspólną politykę zagraniczną i militarną, ale od tego, czy UE uda się dostosować do wymogów globalnej konkurencji i starzenia się społeczeństw. Jeśli Unia nie rozwiąże swoich problemów gospodarczych, nie będzie w stanie inwestować we własne bezpieczeństwo i pełnić roli jednego z globalnych aktorów w polityce międzynarodowej.

Nasz kontynent czeka heroiczny wysiłek ograniczenia państwa dobrobytu i deregulacji rynków pracy. Harmonizacja podatków oraz systemów i polityki społecznej, przeprowadzona pod dyktando największych i stosujących najmniej efektywne rozwiązania, w myśl hasła "unia socjalna", byłaby nieszczęściem dla całego ugrupowania.

Zamiast ujednolicania nieefektywnych systemów, ograniczających konkurencyjność międzynarodową, UE potrzebuje "pchnięcia" deregulacyjnego zarówno w całej wspólnocie (raport Mandelkerna mówi o potrzebie skreślenia 40 proc. prawa unijnego), jak i w poszczególnych krajach. Trzeba to zrobić w ciągu najbliższych 5 - 10 lat, gdyż później siła polityczna ludzi starszych definitywnie zablokuje konieczne zmiany.

Potrzeba wewnętrznej konkurencji

Czy mogą tego dokonać elity polityczne państw członkowskich, które przez dekady korumpowały społeczeństwa urokami państwa socjalnego? Raczej nie, chociaż należy trzymać kciuki, aby im to się udało. Czy może to skutecznie stymulować sama Komisja Europejska? Też raczej nie. Z roku na rok staje się ona coraz słabsza, bo element wspólnotowy w Unii słabnie, a narodowy się wzmacnia. Nie jest to korzystna tendencja, zwłaszcza że jednolity rynek i utrzymanie stabilności całego projektu europejskiego wręcz wymaga silnej Komisji.

Największą nadzieję na wymuszenie dostosowań stwarza utrzymanie pewnej dozy wewnętrznej konkurencji systemowej. Natomiast pośpieszna harmonizacja i ujednolicanie przeregulowanych systemów społeczno-gospodarczych może tylko ograniczyć konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjną Unii.

Polska i inne "nowe" kraje mają prawo obawiać się, że narzucenie wszystkim jednolitych standardów np. w energetyce, transporcie, telekomunikacji, zaopatrzeniu w wodę i innych tego typu dziedzinach, może pogłębić ich problemy budżetowe i ograniczyć konkurencyjność rodzimych przedsiębiorstw. Powinniśmy też zachować możliwość wyboru, ile chcemy pracować. Społeczeństwa bogate mogą chcieć mniej pracować, nawet kosztem mniejszego przyrostu dochodów. Społeczeństwa na dorobku muszą pracować więcej. Tak zresztą postępowała Europa Zachodnia w latach 50. i 60., gdy gonila Stany Zjednoczone. Interwencjonistyczna i zharmonizowana "Festung Europa" może dać na krótko oddech największym, kosztem peryferii, ale na dłużej nawet dla nich nie jest rozwiązaniem. Korzyści rywalizacji systemowej widać w krajach pokomunistycznych. Czyż przykład Słowacji i Estonii nie stwarza silnej inspiracji, a nawet presji?

Faktyczne wprowadzenie jednolitego rynku, m.in. eliminacja barier odgradzających narodowych monopolistów od zagranicznej konkurencji, obniży koszty prowadzenia biznesu w UE i pozwoli na uzyskanie korzyści skali. Powinniśmy ją więc popierać. Natomiast dalsza szybka integracja systemów społeczno-gospodarczej uczyni Europę słabszą. Nie będzie ona zdolna do wykorzystania potencjału wszystkich swych obszarów.

Szansa w małych państwach

Wbrew opiniom elit intelektualnych "twardego jądra" Europy szansą transformacji Unii są państwa małe i peryferyjne, bo wykazują większą giętkość instytucjonalną oraz innowacyjność i bardziej przestrzegają uzgodnionych reguł. Wśród nich są prawdziwi liderzy przemian: Irlandia, Finlandia. Również kraje akcesyjne: młodsze, bardziej głodne sukcesu, nieposiadające utrwalonych grup interesów, a przez to bardziej zdolne do dostosowania i mające prorynkowe elity, są szansą, a nie zagrożeniem. Oczywiście muszą się one nauczyć Unii, w tym m.in. wypracowywania konsensusu, przestrzegania reguł gry, ale z pewnością nie będą blokowały deregulacji czy liberalizacji rynków.

Europie właśnie teraz potrzebne jest większe zaangażowanie i kreatywność wszystkich tych państw, a nie spychanie ich na pozycje pasywne, prowadzące do postaw roszczeniowych.

Najkorzystniejsza sekwencja integracji, dla całego kontynentu, nie tylko dla Polski, powinna obejmować najpierw deregulację, rzeczywiste wprowadzenie idei jednolitego rynku i konwergencję (czyli zbliżenie poziomów rozwoju), a dopiero później dalszą harmonizację i pogłębienie integracji.

Europie potrzebny jest zrównoważony system decyzyjny, bez tyranii dużych, małych lub biednych. Ze strony "dużych" musi on zakładać samoograniczenie się na rzecz odpowiedzialnego partnerstwa z mniejszymi i małymi. Układ władzy zawarty w projekcie konstytucji, oddający decydujący głos dyrektoriatowi wielkich, nie jest funkcjonalny ani w odniesieniu do transformacji, ani wobec rozwoju społeczno-gospodarczego Unii. Będzie osłabiał Komisję Europejską, utrudniał deregulację, ułatwiał wybór drogi interwencjonistycznej, a także prowadził do zmniejszenia aktywności i odpowiedzialności państw małych i średnich. Z tej mąki nie urodzi się silna Unia ani Europa Obywatelska, a tylko taka może odnieść sukces we współczesnym świecie.

Jan Szomburg jest prezesem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i dyrektorem Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej