

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zaktualizowanej analizy kosztów rezygnacji z integracji europejskiej (opinia z inicjatywy własnej)**

(2012/C 351/08)

Sprawozdawca: **Georgios DASSIS**

Współsprawozdawca: **Luca JAHIER**

Dnia 14 lipca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*zaktualizowanej analizy kosztów rezygnacji z integracji europejskiej*

(opinia z inicjatywy własnej).

Podkomitet ds. analizy kosztów rezygnacji z integracji europejskiej, któremu powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjął swoją opinię 19 czerwca 2012 r.

Na 483 sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 5 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie

1.1 Kwestia kosztu zaniechania integracji europejskiej, powracająca po niemal ćwierćwieczu od publikacji sprawozdania Cecchiniego z 1988 r., wydaje się istotnym i ciekawym sposobem dalszego rozwijania debaty na temat kontynuacji projektu europejskiego. O ile jednak w sprawozdaniu problem ten ujmowany był wyłącznie z punktu widzenia jednolitego rynku, dziś należy pójść dalej i rozważyć koszty niezrealizowania unii gospodarczej i politycznej w Europie. Są one już bardzo wysokie, a mogłyby jeszcze wzrosnąć, jeśli nie podejmiemy się stosownych działań.

1.2 Problem jawi się ze szczególną ostrością w kontekście, w którym – pod naciskiem nie tylko rynków finansowych, ale także nowych wiążących przepisów instytucjonalnych – państwa członkowskie będą zobowiązane do intensyfikacji wysiłków zmierzających do redukcji zadłużenia. Jak to osiągnąć, nie rezygnując jednocześnie ze wzrostu, którego domagają się rynki finansowe? Właściwym sposobem postępowania, aby uniknąć niekończącego się zastojów oraz popadnięcia w ubóstwo i nędzę znacznej części ludności w Europie, byłoby wspólne ponoszenie niektórych wydatków na poziomie europejskim oraz prowadzenie ambitniejszej polityki europejskiej. Umożliwiłoby to Unii zainicjowanie pozytywnego sprzężenia zwrotnego w dziedzinie wzrostu, zbudowanie wyraźnej tożsamości gospodarczej, przemysłowej i technologicznej w kontekście globalizacji oraz ochronę naszego modelu społecznego, który w znacznej mierze uczynił z Europy to, czym jest ona dzisiaj.

1.3 Podjęcie kwestii kosztów zaniechania integracji europejskiej w taki sposób, jak to się proponuje w niniejszej opinii, ma kilka wad metodologicznych i technicznych, jednak jego główną zaletą jest wysunięcie trudnych do racjonalnego podważenia argumentów z myślą o wyjściu z obecnego kryzysu i ukończeniu rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej w Europie. W istocie chodzi o przedstawienie niezbitych dowodów w celu przekonania opinii publicznej do tego, by znaleźć rozwiązanie

problemów poprzez ustawienie wskaźników pomocniczości w pozycji „więcej Europy” oraz „lepszego Europa”, w chwili gdy pewne siły polityczne próbują uczynić z Europy kozła ofiarnego.

1.4 W tym względzie strategia „Europa 2020” zawiera niezwykle interesujące elementy. Należy pozytywnie ocenić jej cel sprzyjania rzeczywistej konwergencji, przede wszystkim za pomocą wspólnych strategii i celów oraz wzmocnionej koordynacji między państwami członkowskimi na wszystkich poziomach i we wszystkich dziedzinach, w których podejście europejskie wciąż nie istnieje lub dopiero zaczyna się kształtować. Niemniej można się zastanawiać, czy założenia tej strategii są na miarę wyzwania polegającego na stworzeniu prawdziwej unii gospodarczej i politycznej, która mogłaby wzmocnić pozycję Europy w kontekście globalizacji, i czy – w obecnym kształcie – będzie ona miała więcej szczęścia niż strategia lizbońska.

1.5 Wydaje nam się, że należy pójść dalej, włączając się w zaplanowane w półrocznym cyklu debaty przywódców państw zarówno strefy euro (17 krajów), jak i całej UE-27 oraz powodując przebudzenie świadomości polityków i opinii publicznej na temat kopernikańskiego przełomu, którego należy dokonać w stosunkach między państwami, Europą i światem. Podjęcie problematyki kosztów zaniechania integracji europejskiej, jakie ponosimy obecnie i jakie możemy ponieść w przyszłości, to bardzo dobry sposób działania w tym kierunku. Poprzez przedstawienie dowodów dotyczących korzyści ekonomicznych, politycznych i strategicznych trzeba pokrzyżować plany eurosceptyków i wziąć na świadka opinię publiczną: Europa nie jest problemem, ona musi stanowić rozwiązanie.

1.6 Takie podejście pozwala na zmniejszenie kosztów, optymalizację wydatków i maksymalne wykorzystanie możliwości, aby odpowiednio reagować na obecne wyzwania i znaleźć optymalne, korzystne dla wszystkich wyjście z obecnej sytuacji.

1.7 Zważywszy na wszystkie te aspekty, koszty zaniechania integracji europejskiej należałoby przeanalizować ze znacznie szerszej perspektywy niż ta, którą zaproponowano w zleczonej przez Komisję Europejską analizie „Badanie dotyczące kosztów braku podejścia ogólnoeuropejskiego: niewykorzystany potencjał europejskiego jednolitego rynku”. Nie potrzeba nam kolejnej analizy (skądinąd zapewne bardzo dobrej jakości), która będzie pokrywać się kurzem na półkach bibliotecznych i z której od czasu do czasu korzystać będzie kilku specjalistów reprezentujących wąskie dziedziny.

1.8 EKES zwraca się zatem do Komisji, by przede wszystkim dokonała możliwie dokładnego oszacowania wszystkich kosztów rezygnacji z integracji europejskiej, o których mowa w niniejszej opinii i ich wpływu na zatrudnienie i wzrost. Komitet proponuje następnie włączenie do strategii „Europa 2020” wyrażonych w liczbach celów ograniczenia tych kosztów oraz jasnego planu działania wraz z systematyczną oceną jego realizacji.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Różne aspekty kwestii kosztów zaniechania integracji europejskiej zostały podjęte przez EKES w kilku opiniach wydanych w ostatnich latach<sup>(1)</sup>. Pod koniec 2010 r. Parlament Europejski i Komisja Europejska zainicjowały debatę na temat zaniechania integracji europejskiej. Komisja ponadto zleciła opracowanie ambitnej analizy, aby uaktualnić wnioski przedstawione w sprawozdaniu Cecchiniego<sup>(2)</sup><sup>(3)</sup>.

2.2 Decyzja Komisji i Parlamentu co do wyboru metody i przedmiotu tej analizy była w dużej mierze motywowana przygotowaniem Aktu o jednolitym rynku II, choć w ich komunikatach nacisk położony był również na konieczność konkretnego podjęcia tego tematu i oparcia się na „dowodach naukowych”<sup>(4)</sup>, uzyskanych dzięki takiemu podejściu. Przypomnijmy, że w wyniku dość szczegółowej modelizacji przedstawionej w sprawozdaniu Cecchiniego przewidziano w tamtym okresie pozyskanie od 4,5 % do 7 % PKB Wspólnot (dla 12 państw

członkowskich) przy stworzeniu 2–5 mln dodatkowych miejsc pracy w obrębie jednolitego obszaru. Tymczasem te dane szacunkowe są wynikiem zastosowania podejścia metodologicznego i hipotez wyjściowych, które nie pozostają poza zasięgiem ewentualnej krytyki i sprzeciwów. Ponadto, choć prognozy te można uznać za sukces komunikacyjny, nigdy, o ile nam wiadomo, nie były one przedmiotem rzetelnej analizy podsumowującej, która pozwoliłaby *ex post* ocenić, jak dalece były one ścisłe<sup>(5)</sup>.

2.3 EKES wyraża zadowolenie, że temat ten znów znajduje się w centrum uwagi, choć można się dziwić, że powraca on po blisko ćwierćwieczu od publikacji sprawozdania Cecchiniego. Niemniej jednak sposób jego ujęcia, mianowicie zastosowanie tej samej metodologii oraz ponowne oszacowanie potencjalnego wpływu gospodarczego zniesienia barier w handlu na jednolitym rynku, wydaje się w najlepszym razie ograniczające, a w najgorszym – po prostu nieadekwatne, i to przynajmniej z dwóch powodów.

2.4 Pierwszym jest ryzyko, że debata nad kosztami rezygnacji z integracji europejskiej będzie się sprowadzała do zagadnień ściśle technicznych (żeby nie powiedzieć technokratycznych), gdy tymczasem – mimo niezwykle złożonych narzędzi, które mogą zostać zastosowane – kwestie techniczne stanowią w naukach społecznych często tylko powierzchnię problemu.

2.5 Drugim powodem – jeszcze istotniejszym – jest to, że obecne czasy są zupełnie inne. W roku 1988 debata dotyczyła bowiem zasadniczo stanu wspólnego rynku, przemianowanego na „jednolity rynek”. W związku z tym sprawozdanie Cecchiniego było bardzo użyteczne, gdyż wskazano w nim wyraźnie i oszacowano przeszkody oraz opóźnienia w tej dziedzinie. Tym samym umożliwiło ono uzasadnienie programu naprawy i wzmocnienie pozytywnej dynamiki, której efektem był m.in. program Delors’a i jego cel na rok 1992.

2.6 W roku 2012 sytuacja wspólnego rynku nie stanowi już sedna problemu. W ostatnim ćwierćwieczu nie tylko znacznie postąpiła naprzód budowa jednolitego rynku, lecz przede wszystkim zasadniczo zmienił się kontekst, który wydaje się dzisiaj kształtowany przez przynajmniej pięć głównych elementów: 1) wyraźnie bardziej zaawansowana globalizacja i związane z nią pojawienie się na rynku międzynarodowym krajów wschodzących, takich jak Brazylia, Indie, a przede wszystkim Chiny, podczas gdy w latach osiemdziesiątych konkurentami Europy były głównie kraje rozwinięte; 2) UE złożona z 27 krajów, których poziom rozwoju, struktury gospodarcze i systemy społeczne są bardziej zróżnicowane niż w latach osiemdziesiątych; 3) znacznie bardziej zaawansowana integracja europejska i pojawienie się pewnych nowych kluczowych instytucji, takich jak np. euro i EBC; 4) kryzys gospodarczy na skalę niespotykaną od lat trzydziestych, który dalej trawi naszą gospodarkę, przeobraziwszy się w kryzys długu publicznego; 5) nagląca konieczność, by państwa europejskie zredukowały w najbliższych latach swoje zadłużenie publiczne.

(1) Zob. np. opinię EKES-u w sprawie: „Odnowienie metody wspólnotowe (wytoczne)” z dnia 21 października 2010 r. lub opinie w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych „Przegląd budżetu UE” z dnia 16 czerwca 2011 r.

(2) Przypomnijmy, że sprawozdanie to miało na celu oszacowanie potencjalnego wpływu gospodarczego zniesienia barier w handlu wewnątrzspółnotowym między ówczesnymi państwami członkowskimi. W nowej analizie ma zostać wykorzystana ta sama metodologia, odpowiednio dostosowana do kontekstu obecnych wyzwań i zamierzeń.

(3) 15 grudnia 2010 r. Parlament Europejski postanowił zlecić przygotowanie wyczerpującego sprawozdania dotyczącego kosztu rezygnacji z integracji europejskiej. Komisja Europejska w wyniku przetargu zleciła przeprowadzenie tego badania konsorcjum prowadzonemu przez London School of Economics. Konkluzje tej analizy powinny zostać wykorzystane w debacie w związku z przygotowaniem Aktu o jednolitym rynku II.

(4) Jak podkreślono w notatce metodologicznej Dyrekcyj Generalnej ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej Parlamentu Europejskiego z dnia 21 lutego 2011 r.: „Zasadniczo powodem przeprowadzenia oceny tych kosztów i korzyści była wola podejmowania decyzji na podstawie dowodów naukowych w odniesieniu do różnych pojęć lub zasad (właściwe zarządzanie finansowe, skuteczność, efektywność i trwałość), by zapewnić przejrzystość i odpowiedzialność wobec obywateli w prowadzeniu działań politycznych” (kursywa w tekście).

(5) Jedynym wyjątkiem jest niejasna notatka analityczna nieznanego autora, opracowana 20 lat później i dostępna na stronie: [www.oboulo.com](http://www.oboulo.com). Zaznaczono w niej, że choć nie udało się spełnić oczekiwań, jakość prognoz była ogólnie zadowalająca (zob. *The Cecchini Report – 20 years later*, 16.1.2009 r.).

2.7 Aspekty te sprawiają, że pragniemy zupełnie inaczej postawić kwestię kosztu zaniechania integracji europejskiej. Obecnie bolączką Europy jest nie tyle opóźnienie w tworzeniu jednolitego rynku (który notabene przynosi korzyści zarówno naszym konkurentom, jak i samym Europejczykom), ile głównie ukształtowanie silnej tożsamości gospodarczej, przemysłowej i technologicznej w kontekście globalizacji, która stała się wielobiegunowa, co oznacza coraz groźniejszą konkurencję zwłaszcza ze strony tzw. krajów wschodzących w czasach bezprecedensowego kryzysu systemowego.

2.8 Wobec tego nasza refleksja powinna dotyczyć łącznego kosztu rezygnacji z integracji europejskiej związanego z nieukończeniem tego procesu zacieśniania Unii. Kosztów tych nie da się porównać z kosztami, które mogłyby zaistnieć, gdyby do dziś utrzymywały się ewentualne przeszkody w handlu wewnątrzunijnym. EKES ma świadomość trudności związanych z podjęciem zagadnienia w sposób tak szeroki i zasadniczo polityczny, jednak jego zdaniem jest to jedyna sensowna droga w obecnym kontekście <sup>(6)</sup>.

### 3. Europa i jej zdobycze

3.1 Nadzieja Europejczyków na pokojową koegzystencję ziściła się 60 lat temu dzięki utworzeniu pierwszej Wspólnoty Europejskiej – EWWiS. Postęp integracji był powolny, ale aż do roku 1992 stały. W ostatnich 20 latach osiągnięto pełny postęp tylko pod jednym względem, choć trzeba przyznać, że miał on niezaprzeczalnie kapitalne znaczenie: było to rozszerzenie Unii do 27 państw członkowskich. O pogłębianiu Unii, zapowiedzianym już na początku lat 80., zapomniano. Wspólna waluta, rynek wewnętrzny, polityka spójności i WPR to z pewnością ważne zdobycze, jednak są one niepełne, a zwłaszcza niewystarczające do utworzenia rzeczywistej Unii.

3.2 Obok tematu dyskusji należy oczywiście omówić pojęcia, które mają być w niej używane. Co oznacza koszt? Co znaczy rezygnacja z integracji europejskiej? Czy też wręcz: co należy rozumieć przez „rezygnację”? Potencjalnie wszystko można uznać za element objęty integracją europejską lub nią nieobjęty w przypadku zaniechania tego procesu. Obiektywnie trudno jest wyodrębnić odpowiednie instrumenty/strategie/dobra publiczne, wskazać ich konkretny wpływ, określić, na jakim poziomie (europejskim, krajowym, lokalnym) ich wdrażanie byłoby najskuteczniejsze, zdecydować, w jakich kategoriach należy wyrazić koszty/korzyści czy też w jakiej perspektywie czasowej je analizować itd. (lista trudności na tym się nie kończy). Zważywszy na wszystkie te czynniki, nie jest łatwo uzgodnić

<sup>(6)</sup> Komisja i Parlament mają świadomość istotnej wagi tych kwestii. W swoim komunikacie Parlament uznaje potencjalną dużą skalę kosztów związanych z aspektami zewnętrznymi wspólnych dziedzin polityki, a zarazem stwierdza, że taka „analiza [...] może okazać się bardzo złożona, a uzyskane wyniki zbyt niepewne ze względu na uzależnienie decyzji od instytucji międzynarodowych [...] i od istniejących wad wielostronnego sprawowania rządów [...]” (s. 15, dz. cyt.). Jeśli chodzi o wyzwania wewnętrzne, w dokumencie proponuje się, by podjąć tę problematykę za pośrednictwem strategii „Europa 2020”, i określa się 12 dziedzin, w których polityka prowadzona na poziomie wspólnotowym mogłaby przynieść korzyści (ss. 15–17, dz. cyt.).

ściłą metodologię i wyjść poza ogólniki, co do których wszyscy się zgadzają. Komunikat Parlamentu Europejskiego dotyczący aspektów metodologicznych zawiera cenne wyjaśnienia w tej kwestii i doskonale pokazuje jej niezwykle skomplikowany charakter.

3.3 Niezależnie jednak od przyjętego podejścia, definicje tych pojęć – nawet najszerze – nie pozwalają na włączenie do zakresu debaty części podstawowych dóbr publicznych (takich jak pokój czy swobodny przepływ obywateli) zapewnionych dzięki integracji europejskiej w ciągu zaledwie nieco ponad półwiecza jej istnienia.

3.4 Nie starając się oszacować ich wkładu w dobrostan obywateli europejskiej czy uprawiać historii alternatywnej (co by się stało, gdyby nie było integracji europejskiej w jej aktualnej postaci?), warto przypomnieć – w momencie gdy coraz bardziej modne staje się myślenie w kategoriach „kosztów integracji europejskiej” – że historia naszego kontynentu nie zawsze była taka, jaką znamy od roku 1945 do dziś. Pokój, dobrobyt, prawa podstawowe (zapisane w karcie UE <sup>(7)</sup>), swobodny przepływ osób i towarów, możliwość używania tej samej waluty przy przekraczaniu granic, stabilność cen i inne atuty nieodłącznie już związane z naszym życiem codziennym są dziś postrzegane przez wielu z nas (zwłaszcza przez młodzież) jako coś najzwyczajniejszego pod słońcem, swoisty stan natury: kontrole na granicy niemiecko-francuskiej zostałyby uznane za nużące dziwactwo, zaś wzmianka o widmie wojny między państwami europejskimi uchodzi za dowcip w złym smaku. Niewątpliwie rzeczą trudną, jeśli nie wręcz niemożliwą, jest ustalenie z całą pewnością, jak wyglądałaby obecna sytuacja, gdybyśmy pozostali w ramach państw czysto narodowych, jednak nie wydaje się nierozsądne stwierdzenie, że integracja europejska przynajmniej ułatwiła zaistnienie tych dóbr publicznych i uczyniła je tak oczywistymi i naturalnymi dla wszystkich.

3.5 Czy oznacza to, że są one już wieczne? Nie jest to pewne. Myśl o wybuchu bratobójczej wojny wydałaby się czymś równie absurdalnym i nieprawdopodobnym Jugosłowianinowi w latach 80., co jednak nie zapobiegło niezwykle krwawym wojnom po rozpadzie państwa. Uchylone mogą zostać także inne osiągnięcia, których wprowadzenie zajęło całe dziesięciolecie: przywrócenie kontroli granicznych czy podważenie racji istnienia strefy euro to możliwości wspomniane już tu i ówdzie bez żadnych zahamowań – przez komentatorów politycznych czy też przez eurosceptyczne lub populistyczne partie polityczne, jednak coraz częściej przez tradycyjne formacje polityczne.

3.6 Wreszcie, jeśli nie weźmie się pod uwagę najbardziej skrajnych scenariuszy, to kwestii kosztów zaniechania integracji europejskiej nie da się już uniknąć w przypadku całkowitego lub częściowego demontażu pewnych kluczowych instytucji, takich jak jednolita waluta. W analizie przeprowadzonej

<sup>(7)</sup> Karta praw podstawowych obejmuje prawa podstawowe przysługujące obywatelom Unii Europejskiej oraz prawa ekonomiczne i społeczne określone w Europejskiej karcie społecznej Rady Europy i we Wspólnotowej karcie socjalnych praw podstawowych pracowników.

niedawno przez bank UBS<sup>(8)</sup>, której wprowadzie można wiele zarzucić pod względem metodologicznym, oszacowano, że koszt rezygnacji z euro w przypadku kraju „słabszego” wynosi tylko w pierwszym roku 40–50 % jego PKB. Nawet w przypadku kraju „silnego” (np. Niemiec) koszt ten tylko w pierwszym roku wynosiłby 20–25 % PKB, czyli od 6 tys. do 8 tys. euro na mieszkańca. Liczby te nie uwzględniają jeszcze destabilizujących skutków na płaszczyźnie politycznej, ewentualnej rywalizacji między walutami z następującymi po sobie konkurencyjnymi dewaluacjami, powrotu do protekcyjnej polityki krajowej i potencjalnie katastrofalnego wpływu na wyprzedzające tę sytuację działania podmiotów gospodarczych. Zjawiska te mogłyby na wiele lat pogрузić gospodarkę europejską w depresji. Nikt nie jest w stanie przewidzieć następstw takiego zdarzenia, lecz można się spodziewać poważnych przetasowań geopolitycznych pociągających za sobą nowe sojusze o potencjalnie destabilizujących skutkach dla Europy jako zjednoczonego bloku politycznego i gospodarczego.

#### 4. Nie ma Unii Europejskiej bez prawdziwej unii gospodarczej

4.1 Wbrew ideologicznym opiniom głoszonym przez niektóre ruchy polityczne w wielu krajach UE, szczególnie od wybuchu kryzysu w latach 2008–2009, a następnie poprzez jego kolejne odmiany, przyczyną obecnych trudności gospodarczych nie są „ekscesy brukselskich eurokratów”, lecz właśnie zasadnicze nieukończenie integracji europejskiej. W istocie nigdy nie osiągnięto deklarowanego celu dotyczącego utworzenia unii walutowej i gospodarczej. Naganny brak zainteresowania państw i instytucji europejskich, które stale odsuwały na dalszy plan projekty niezbędne do sfinalizowania rzeczywistej integracji gospodarczej, a także procesy niezbędne do podejmowania demokratycznie umocowanych decyzji w państwach członkowskich (o niektórych z nich było głośno w mediach), doprowadził w końcu do tego, że – wobec wywołanego przez czynniki zewnętrzne, niezwykle silnego wstrząsu asymetrycznego – rynki popadły w spiralę nieufności. Sytuacja ta pociąga za sobą coraz wyższe koszty dla wszystkich państw Unii w kategoriach konkurencyjności, wzrostu, zatrudnienia, spójności społecznej, a nawet legitymacji demokratycznej na poziomie kontynentu.

4.2 Wszystkie ograniczenia powołania unii walutowej bez prawdziwej unii gospodarczej stały się oczywiste, gdyż w ostatecznym rozrachunku przyniosło ono więcej rozbieżności, zamiast powodować zbieżność. Obecnie Europa nie ma już sprzyjających warunków historycznych, by czekać, aż sprawy w naturalny sposób same się ułożą w odległej przyszłości. Wybór polega na tym, żeby albo szybko dokonać postępów w celu sfinalizowania rzeczywistej europejskiej unii gospodarczej, w tym skutecznego mechanizmu pozwalającego radzić sobie z szokami asymetrycznymi, albo ponieść potencjalnie destrukcyjne koszty przyszłego braku unii.

4.3 Odzwierciedleniem tej sytuacji są trudności, z jakimi obecnie boryka się euro, waluta „niepełna” w swym charakterze.

Względne wskaźniki zadłużenia publicznego państw całej strefy euro, a nawet większości krajów europejskich uznawanych za „zagrożone”, są niższe niż w przypadku innych krajów rozwiniętych, takich jak Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo czy Japonia. O ile jednak dolar, funt szterling czy jen są postrzegane jako waluty prawdziwych mocarstw w pełnym tego słowa znaczeniu, euro cierpi z powodu swojego wizerunku waluty, dla której odpowiedni obszar suwerenności pozostaje niejasno określony<sup>(9)</sup>, ograniczonych uprawnień Europejskiego Banku Centralnego i braku faktycznego zarządzania gospodarczego na poziomie europejskim. Z wszystkich tych względów konieczne jest osiągnięcie rzeczywistej europejskiej unii gospodarczej, z jasno określonymi, zwłaszcza wykonawczymi, zasadami i kompetencjami na każdym szczeblu, co jest nie do pomyślenia bez gruntownych reform politycznych, które nadałyby takiej unii niezbędną legitymację.

4.4 Trudno jest oszacować całkowite koszty tej nieufności rynków, która jest zresztą w znacznej mierze przyczyną obecnej recesji. Koszt zaniechania integracji europejskiej dla budżetów publicznych, choćby w związku z narzucanymi obecnie niektórym krajom premiami z tytułu ryzyka, można oszacować na 0,4–1,5 % PKB w 2012 r. (czyli 9–36 mld euro), a w latach 2013 i 2014 odpowiednio na 1,8 % i 2,4 % (42–56 mld euro) w całej strefie euro, oczywiście ze znacznymi różnicami w zależności od kraju<sup>(10)</sup>.

4.5 Skuteczna integracja gospodarcza, obejmująca w szczególności ściślejszą integrację w dziedzinie budżetowej i fiskalnej podlegającą twardym warunkom i ściślejszej kontroli, mogłaby być wyeliminować te premie z tytułu ryzyka poprzez wprowadzenie mechanizmów łączenia zasobów na poziomie europejskim (takich jak euroobligacje itp.) zamiast improwizowanych w trybie pilnym rozwiązań *ad hoc*, poprawianych raz po raz, gdy sytuacja stanie się nie do utrzymania. Państwa i UE powinny wykazać się odwagą, by nie działać reaktywnie, lecz przyjąć plan działania i spójnych reform instytucjonalnych, aby znaleźć całościową odpowiedź na obecny kryzys, która wyznaczy faktycznie wiarygodną perspektywę.

4.6 Ostatnio podjęto pewne kroki w tym kierunku. Wydaje się jednak niestety, że nie są one odpowiednie do wyzwania.

#### 5. Oczekiwane korzyści związane z Unią Europejską

5.1 Ostatnie zobowiązania przyjęte podczas szczytu w Brukseli w dniu 9 grudnia 2011 r., nawiązujące do dyscypliny paktu stabilności z Maastricht, dotyczą zdecydowanego zmniejszenia deficytów publicznych państw członkowskich. Zgodzono się na wprowadzenie automatycznych kar w wypadku stwierdzenia niestosowania się do tego wymogu i naruszenia złotej reguły budżetowej. W tej sytuacji państwa członkowskie są zobowiązane, pod naciskiem nie tylko rynków finansowych, ale także nowych wiążących zasad, do intensyfikacji wysiłków zmierzających do redukcji długu.

<sup>(8)</sup> UBS Investment Research, *Euro Break-up - the consequences*, www.ubs.com/economics, wrzesień 2011 r.

<sup>(9)</sup> Słynne zdanie, które miał wypowiedzieć w latach 70. Henry Kissinger „Do kogo mam dzwonić, jeśli chcę rozmawiać z Europą?” jest niestety nadal aktualne.

<sup>(10)</sup> Vause N., von Peter G. (2011), *Euro Area Sovereign Crisis Drives Global Markets*, BIS Quarterly Review, grudzień 2011 r., [http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1112a.pdf#page=4](http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1112a.pdf#page=4).

5.2 Podstawowe pytanie zadawane przywódcom politycznym wielu państw europejskich w odniesieniu do stanu zadłużenia publicznego tych krajów to przykład „kwadratury koła”: Jak przełamać nieufność rynków, które domagają się działań wzajemnie sprzecznych, a mianowicie drastycznego zmniejszenia deficytów publicznych i – niemal równocześnie – ożywienia wzrostu? Jednym ze skutecznych sposobów rozwiązania tego nierozwiązywalnego równania jest eliminacja niepotrzebnego powielania tych samych działań przez różne państwa członkowskie, co doprowadzi do wspólnych korzyści skali, a zarazem do stworzenia warunków dla przyszłego bodźca fiskalnego na poziomie europejskim. Dzięki temu można by uniknąć negatywnego wpływu na gospodarkę surowej polityki oszczędnościowej prowadzonej przez każdy kraj indywidualnie, albo choćby go ograniczyć, nie obniżając jakości usług publicznych oferowanych obywatelom, a jednocześnie rozwiązać problem marnotrawstwa wynikający z istnienia 27 różnych, często nieskoordynowanych polityk w tych samych dziedzinach. Rzecz jasna, pomysłu tego nie można urzeczywistnić, dysponując budżetem wspólnotowym ograniczonym do 1 % PKB; ponadto jest on całkowicie sprzeczny z propozycją, by wszędzie, także na poziomie europejskim, wprowadzać cięcia wydatków budżetowych.

5.3 Na przykład skumulowane budżety obronne państw europejskich wynosiły w 2010 r. prawie 200 mld euro. Jednak zdaniem licznych ekspertów polityka krajowa prowadzona w tej dziedzinie pozostaje fragmentaryczna i jest na ogół mało skuteczna<sup>(11)</sup>. Pomimo licznych inicjatyw podejmowanych na poziomie europejskim i krajowym, wydatki na sprzęt i programy dotyczące badań i rozwoju w dziedzinie obrony (blisko 20 % łącznego budżetu) są praktycznie jedyną dziedziną, w której można stwierdzić funkcjonowanie rzeczywistych mechanizmów łączenia zasobów i dzielenia kosztów<sup>(12)</sup>. Jednak zgodnie z danymi EAO (Europejskiej Agencji Obrony) nawet w tym wypadku chodzi o 22 % w 2010 r. Badania dotyczące tej dziedziny wskazują, że gdyby mechanizm ten zastosowano do wydatków, potencjalne oszczędności sięgałyby 32 %, czyli 13 mld euro, w przypadku jedynie tych pozycji budżetowych<sup>(13)</sup>.

5.4 Podobne rozumowanie można zastosować w odniesieniu do innych suwerennych prerogatyw państw, takich jak służby dyplomatyczne, służby celne, straż graniczna, ochrona ludności, zwalczanie oszustw itd. Redukcja kosztów we wszystkich tych dziedzinach jest, mimo możliwych różnic zdań w kwestii dokładnych szacunków, czystą kwestią woli politycznej.

5.5 Koszt podatkowy rezygnacji z integracji europejskiej jest kwestią powiązaną, która jeszcze bardziej obciąża budżet. Konkurencja w kwestiach podatkowych między państwami członkowskimi nie jest uregulowana z perspektywy wspólnych interesów europejskich. Skutkiem tego jest zbyt niskie opodatkowanie stosowane do podstaw opodatkowania kapitału mobilnego, który można delokalizować, oraz nadmierne opodatkowanie w innych przypadkach, co prowadzi do utraty dochodów podatkowych (czyli kosztu) dla Europy i państw członkowskich.

Sytuacja ta prowadzi do zachwiania równowagi, do niesprawiedliwości, a przede wszystkim do wysokich kosztów społecznych, które są bardzo źle postrzegane przez opinię publiczną.

5.6 Debata na temat kosztów rezygnacji z integracji europejskiej w odniesieniu do kwestii społecznych nie jest nowa. Podstawą integracji europejskiej nie może być tylko zasada wolnego handlu, zgodnie z którą polityka konkurencji i reguła zadowolenia konsumenta biorą górę nad wszystkim innym i pociągają za sobą równanie standardów społecznych w dół. Należy przypomnieć, że mimo często padających oskarżeń na temat rzekomych „dyktatów europejskich”, także w tym wypadku przyczyną jest brak integracji europejskiej, a nie jej nadmiar. Poza odczuwaną niesprawiedliwością i bardzo wysokimi kosztami społecznymi, zwłaszcza w obecnej sytuacji, konkluzje wielu badań pokazują, że zaniechanie integracji europejskiej w tym zakresie także pociąga za sobą znaczne koszty ekonomiczne<sup>(14)</sup>. Z danych empirycznych wynika zatem, że sprawiedliwa i skuteczna polityka społeczna przyczynia się do stabilności makroekonomicznej, zwłaszcza dzięki zmniejszeniu skali występowania zjawisk cyklicznych, i lepszemu rozdziałowi środków, a także – ogólnie – poprawie samopoczucia obywateli<sup>(15)</sup>. Ponadto solidna polityka społeczna może doprowadzić do ograniczenia zjawisk tzw. negatywnej selekcji, do internalizacji pewnych kosztów zewnętrznych oraz zwiększenia jakości siły roboczej i ogólnie rozumianego „kapitału społecznego”. Europejska karta społeczna miała na celu wprowadzenie kilku podstawowych zasad w tej dziedzinie dla wszystkich państw członkowskich. Obecnie wydaje się, że trzeba pójść dalej i przewidzieć uporządkowane ramy konwergencji polityki społecznej, aby ograniczyć zbyt wielkie rozbieżności i uniknąć ryzyka, że pogłębienie braku równowagi społecznej i powszechny wzrost ubóstwa spowodują powstanie poważnych przeszkód na drodze do znaczącego, zrównoważonego i trwałego wzrostu gospodarczego.

5.7 Słabo uregulowana konkurencja podatkowa i społeczna w obszarze gospodarczym, na którym występuje niewiele przeszkód w przepływie towarów, usług i kapitału, prowadzi nadto do pojawiania się innych szczególnie zgubnych tendencji w globalnym kontekście gospodarczym. Stopniowy rozkład tkanki przemysłowej w wielu państwach europejskich jest bezsprzecznie faktem, który powoduje nie tylko silny sprzeciw ze strony obywateli, lecz także stwarza problemy strategiczne dla naszych krajów, gdyż są to procesy szczególnie ważne, z trudem odwracalne w perspektywie krótko- i średnioterminowej i w związku z tym o poważnych skutkach<sup>(16)</sup>. Coraz większy brak spójności wynikający z przewagi interesów krajowych w polityce przemysłowej prowadzi do przyjmowania rozwiązań niekooperacyjnych, niedających optymalnych wyników, a czasem nawet przynoszących niepożądane skutki<sup>(17)</sup>. Tymczasem kraje wschodzące prowadzą politykę przemysłową

<sup>(14)</sup> Fouarge, D., *The Cost of non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies - and the Cost of not Having Them*, sprawozdanie dla DG ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych, 2003, Bruksela.

<sup>(15)</sup> Na temat związku między nierównością a samopoczuciem zob. także: Wilkinson i Pickett (2009), *The Spirit Level. Why Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, Londyn.

<sup>(16)</sup> Można tu przywołać takie przykłady, jak EWWiS, której wygaśnięcie przyspieszyło proces upadku europejskiego przemysłu żelaza i stali, czy też znaczne opóźnienie w realizacji projektu Galileo, który boryka się z trudnościami w zakresie zarządzania i finansowania, a to w związku z brakiem publicznej koordynacji na poziomie europejskim.

<sup>(17)</sup> Na przykład, jeśli chodzi o zasady i programy finansowania polityki energetycznej na szczeblu krajowym.

<sup>(11)</sup> Heuninckx B. (2008), *A Primer to Collaborative Defence Procurement in Europe: Troubles, Achievements and Prospects*, Public Procurement Law Review, tom 17, numer 3.

<sup>(12)</sup> Wielkość ta obniżyła się w porównaniu z 2009 r. Defence Data: EDA participating Member States in 2010, 18 January 2012.

<sup>(13)</sup> Zob. np. Dufour N. et al. (2005), *Intra-Community Transfers of Defence Products*, Unisys.

bez zahamowań, w oparciu o słabą walutę i przy aktywnym wsparciu społecznym<sup>(18)</sup>. Zamiast wspólnie zebrać swe zasoby lub przynajmniej koordynować ich wykorzystywanie, by stawić czoła wyzwaniom, wiele dużych państw europejskich zmuszonych jest coraz częściej – z powodu braku Europejskiej Wspólnoty Energetycznej<sup>(19)</sup> – do zawierania umów dwustronnych z krajami trzecimi w tak kluczowych dziedzinach, jak energetyka oraz badania i rozwój<sup>(20)</sup>. Jest oczywiste, że polityka europejska stanowiłaby bez wątpienia dużo skuteczniejsze rozwiązanie.

5.8 Budżet Unii przeznaczony na B+R w okresie 2014–2020 wynosi 0,08 % jej PKB, czyli 20–30 razy mniej niż odpowiednie budżety krajowe. Tymczasem w jednym z badań stwierdzono, że za każdym dodatkowym euro z budżetu publicznego zainwestowanym w badania i rozwój o skali europejskiej idzie 0,93 euro pochodzące z sektora prywatnego<sup>(21)</sup>. Siódmy wspólnotowy program ramowy badań (7 PR, 2007–2013), dysponujący budżetem w wysokości 50,5 mld euro, pokazuje, że nie chodzi tu o pobożne życzenia i że jest możliwa wspólna polityka w tej dziedzinie. Program ten ma poważne skutki: szacuje się, że każde euro z programu ramowego przekłada się w ostatecznym rozrachunku na wzrost przemysłowej wartości dodanej na poziomie między 7 a 14 euro. W analizach makroekonomicznych przeprowadzonych przez DG ds. Badań przewiduje się, że w perspektywie długoterminowej siódmy program ramowy umożliwi stworzenie 900 tys. miejsc pracy do 2030 r., z czego 300 tys. miejsc pracy dla badaczy. Dzięki poprawie konkurencyjności pozwoli on w tym samym czasie zwiększyć eksport UE o blisko 1,6 % i zmniejszyć import o ok. 0,9 %.

5.9 Ponadto wspólna polityka przemysłowa powinna obowiązkowo uwzględniać wyzwania ekologiczne i być ściśle koordynowana z polityką energetyczną Unii. Podejmowanie decyzji w kwestiach energetycznych na poziomie krajowym może wydać się łatwiejszym rozwiązaniem w perspektywie

krótko- lub średniookresowej, jednak w długim okresie może okazać się bardzo kosztowne, pociągając za sobą silne uzależnienie od krajów wydobywających węglowodory i sprawiając, że gwałtownie wzrosną ceny energii. Odpowiedź mogłaby polegać na zainwestowaniu w budowę infrastruktury energetycznej i w upowszechnianie nowych źródeł energii dzięki badaniom i rozwojowi w skali europejskiej<sup>(22)</sup>. Według badania wykonanego przez Accenture dla DG ds. Energii, wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych, takich jak energia wiatrowa w Zjednoczonym Królestwie czy słoneczna w Hiszpanii, wraz z wzajemnym połączeniem sieci krajowych mogłoby pozwolić na redukcję kosztów ponoszonych przez europejskich konsumentów o ok. 110 mld euro do roku 2020.

5.10 W czasie obecnego kryzysu rośnie ryzyko długotrwałego bezrobocia, które może przekształcić się w bezrobocie trwałe. Mogłoby to uniemożliwić jednostkom samorealizację w miejscu pracy i pozbawić gospodarkę europejską ich potencjału. Tego rodzaju sytuacja jest sprzeczna z celem dotyczącym osiągnięcia wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i wymaga intensywnego poszukiwania długofalowych rozwiązań, które powinny obejmować między innymi wspieranie ze środków publicznych tworzenia miejsc pracy sprzyjających włączeniu społecznemu, z myślą o podtrzymywaniu nawyków pracy, oraz działań przekwalifikowujących, by pomóc pracownikom dostosować się do przyszłych potrzeb rynku pracy.

#### Zakończenie

„Nie chodzi już o puste słowa, lecz o działanie, śmiało i konstruktywne”.

Słowa te, wypowiedziane przez Roberta SCHUMANA 9 maja 1950 r., są dziś bardziej aktualne niż kiedykolwiek. Politycy, działajcie! Obywatele pragną pokoju i godności. Wykorzystajcie ogromny potencjał 500 milionów Europejczyków. Nie macie prawa ich rozczarować.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(18)</sup> O ile w strategii lizbońskiej przewidywano wydatki na B+R na poziomie co najmniej 3 % PKB, obecnie UE przeznaczona na ten cel 1,84 %, w porównaniu z 3 % w Stanach Zjednoczonych i 8 % w Chinach.

<sup>(19)</sup> Wspólna deklaracja stowarzyszenia „Nasza Europa” i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie celu Europejskiej Wspólnoty Energetycznej z 21 lutego 2012 r.

<sup>(20)</sup> Jeden z ostatnich przykładów to szereg zawartych 27 lipca 2011 r. między Niemcami i Chinami umów w sprawie badań i inwestycji w dziedzinie zielonych technologii, zwłaszcza pojazdów elektrycznych oraz systemów wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (Peel Q., Anderlini J., *China and Germany launch green initiative*, The Financial Times, 28 lipca 2011 r.).

<sup>(21)</sup> Komunikat Komisji Europejskiej „Budowa Europejskiej Przestrzeni Badawczej (ERA) wiedzy na rzecz wzrostu”, COM(2005) 118 final z 6 kwietnia 2005 r.

<sup>(22)</sup> Syndex, *Une politique industrielle bas-carbone comme voie de sortie de crise*, raport opracowany na zlecenie EKES-u, marzec 2012 r., Bruksela.