Czy po uruchomieniu w 2011 r. mechanizmu Semestru Europejskiego, który zwiększył kompetencję UE w obszarze polityki gospodarczej, możemy powiedzieć, że jest ona dzisiaj w Europie lepiej skoordynowana i zarządzana?

Ten instrument jest oparty na słusznym założeniu – w państwach członkowskich posługujących się wspólną walutą, potrzebna jest koordynacja polityki gospodarczej. Ta reforma nie przyniosła jednak spodziewanych rezultatów. Gdyby tak było, to na ostatnim grudniowym szczycie Rady Europejskiej w 2013 roku nie dyskutowano by o nowych instrumentach mających uzupełnić procedurę Semestru Europejskiego, tzw. „kontraktach partnerskich" między państwami a UE. Te kontrakty są „ostrzejszą" formą dyscypliny w stosunku do Semestru Europejskiego.

Dlaczego ta reforma nie przyniosła rezultatów? Czy problem polegała na wadliwej konstrukcji tej reformy, czy może na jej niewłaściwym wdrożeniu?

Jedno i drugie. Samo zarządzanie w Semestrze Europejskim polega na tym, że Komisja Europejska zwraca uwagę państwom członkowskim na określone problemy gospodarcze, następnie Rada zatwierdza na ich podstawie rekomendacje. Rada nie do końca uwzględnia jednak całokształt sytuacji ekonomicznej w krajach UE. Wynika to z tego, że zarządza sprawami ze zbyt wysokiego poziomu decyzyjnego. Bruksela jest po prostu zbyt odległa od poszczególnych państw członkowskich, aby móc w pełni ocenić sytuację i wprowadzać adekwatne do uwarunkowań reformy strukturalne.

Czy w rekomendacjach Komisji dla Polski stawia ona właściwą diagnozę naszej gospodarce?

Niektóre spostrzeżenia są trafne, np. dotyczące konieczności większej koncentracji na polityce innowacyjnej. Problem polega jednak na tym, że całokształt modelu rozwojowego ukształtowanego w Polsce jest zbyt mocno oparty na międzynarodowych korporacjach, które zdominowały krajowy rynek. One niestety nie ulepszają poziomu innowacyjności Polski. Jeśli chcemy myśleć poważnie o budowie nowoczesnej gospodarki, to trzeba zmienić obecnie istniejący model rozwojowy w szerszej skali, a nie punktowej, jak proponuje to Komisja. Szczególnie że niektóre jej rekomendacje są wątpliwe tj. maksymalne otwarcie gospodarek na zagraniczny kapitał.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

Czy te rekomendacje KE nie są ze sobą sprzeczne?

Dokładnie. Sama Komisja dochodzi teraz do wniosku, że nadmierna liberalizacja rynku pracy i tzw. umowy śmieciowe, które wcześniej bardzo forsowała, nie przynoszą zakładanych rezultatów. To pokazuje, że niewystarczające są pojedyncze rekomendacje, które nie biorą pod uwagę uwarunkowań lokalnych i dlatego nie zmieniają one całego systemu. Problem z Semestrem Europejskim polega też na tym, że KE w dużym stopniu jest wyrazicielem woli największych państw członkowskich, które próbują rozwiązywać kryzys w strefie euro. Można to nazwać „kierowaniem z tylnego siedzenia”, co powoduje, że sugestie Komisji mogą być wewnętrznie sprzeczne lub niezbyt trafne wobec lokalnej sytuacji rozwojowej.

Czy w takim razie postulując nietrafione rekomendacje dla poszczególnych państw, KE popełnia błąd merytoryczny, czy niewłaściwa diagnoza wynika z nacisku najsilniejszych państw forsujących rozwiązania sprzyjające jedynie ich partykularnym interesom?

To jest wypadkowa kilku czynników. Po pierwsze, brak systemowego spojrzenia i zbyt wąskie spojrzenie Komisji na problemy danego kraju. Po drugie, znaczenie preferencji politycznych poszczególnych państw, w tym przede wszystkim najsilniejszych, które Komisja musi uwzględniać. Po trzecie, brakuje wsparcia finansowego Brukseli dla reform strukturalnych w ramach omawianego mechanizmu. Po czwarte, w sytuacji stagnacji gospodarczej instytucje europejskie nie mają odwagi uruchomić przewidzianych w semestrze europejskim sankcji, ponieważ to jeszcze bardziej pogrążyłoby niektóre kraje. Podsumowując, cały mechanizm jest nieefektywny.

Czy dzięki wprowadzeniu Semestru Europejskiego rola dyscyplinująca Komisji Europejskiej będzie faktycznie realizowana i będzie to motywowało kraje do wdrażania reform?

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że nie wszystkie kary funkcjonują. Dużo łatwiej jest dyscyplinować słabsze państwa, szczególnie takie, które są uzależnione od europejskich programów ratunkowych, jak w przypadku Grecji, Irlandii, czy nawet Hiszpanii. Nie jest przypadkiem, że Irlandia jak ognia boi się kolejnej pomocy

europejskiej i chce jak najszybciej wyjść z programów antykryzysowych. Politycy w Irlandii doszli do wniosku, że restrykcje wynikające z tej pomocy są bardzo kosztowne. Z kolei najsilniejsze państwa jak Francja czy Niemcy są krajami, których Bruksela nie dyscyplinuje w takim stopniu, jak kraje słabsze.

Podobną funkcję jaką pełni od 2011 r. Semestr Europejski przed jego powołaniem pełnił Pakt Stabilności i Wzrostu. Dlaczego ten mechanizm koordynacji polityki gospodarczej UE zawiódł? Z czego wynika ta nieefektywność UE w wypracowaniu polityki rozwojowej?

Pakt Stabilności i Wzrostu początkowo miał składać się z części konsolidacyjnej, która ograniczała wydatki budżetowe i części inwestycyjnej, która miała nakręcać koniunkturę. Finalnie Pakt zawierał jednak tylko ograniczenia dla nadmiernego długu i deficytu budżetowego, natomiast części prowzrostowej nigdy nie wprowadzono i to był główny problem. Z gospodarką jest jak z dzieckiem, którego nie można wychować poprzez nakładanie jedynie kar. Potrzeba również bodźców „pozytywnych”. Skoro ogranicza się państwa pod względem polityki budżetowej i nie mogą one prowadzić inwestycji w takim wymiarze, jak przed wejściem do Unii, to w takim razie Bruksela powinna przejąć część ciężarów inwestycyjnych, żeby dbać o wzrost i konkurencyjność gospodarczą.

Skoro problemem Paktu Stabilności i Wzrostu było ograniczenie do polityki „kija” to wydaje się, że Semestr Europejski nie stanowi rozwiązania problemów …

Zdecydowanie nie. Sytuacja gospodarcza w UE nie polepsza się tak jak się tego oczekuje lub jak się to promuje. Wskaźniki ekonomiczne nie wskazują na szybkie odrodzenie gospodarcze ani na poprawę wskaźników zadłużenia publicznego i prywatnego. Dlatego Niemcy widząc, że Semestr Europejski nie jest wystarczającym instrumentem, który sprawnie wprowadzałby oszczędności budżetowe, chcą wymusić na państwach członkowskich większe tempo dostosowań do założeń paktu fiskalnego poprzez wspomniane już kontrakty partnerskie.

Czy zmiany dotyczące spraw gospodarczych wpłyną na rekonfigurację władzy politycznej w Unii i umocnią podział na centrum i peryferie?

Doświadczenia kryzysowe wskazują, że tak może być. Największe państwa, które w największym stopniu ‘dokładają się’ do programów pomocowych dzięki temu zyskują na znaczeniu politycznym. Mają decydujący głos w ustalaniu warunków

oferowanych pożyczek i w wielu innych sprawach, które w różnym stopniu wiążą się z tymi środkami pomocowymi. Dlatego też głos Niemców jest bardziej znaczący.

Czy zmierzamy w takim razie w stronę unijnej federacji, i to w dodatku z silną pozycją najsilniejszych państw na poziomie federalnym?

W kwestiach ustrojowych ewolucja UE rzeczywiście przypomina quasi-federację, gdzie stopniowo kompetencje przekazywane są przez poszczególne państwa do UE, ale, co istotne, bez przeniesienia legitymizacji demokratycznej w postaci choćby bezpośrednich wyborów do władz unijnych. Z drugiej strony, instytucje UE nie są w pełni autonomiczne, ale poddane kontroli najsilniejszych państw. Powstaje więc model asymetrycznej federacji o bardzo silnym, zakulisowym wpływie ze strony najsilniejszych aktorów, którzy w coraz większym stopniu wykorzystują instytucje unijne do realizacji swoich interesów.

Co federacyjny model oznacza dla Polski?

Jeżeli ta tendencja ustrojowa się utrzyma, to wszystko wskazuje na to, że będziemy w większym stopniu podlegali zarządzaniu politycznemu i gospodarczemu przez tę quasi-federację, a w coraz mniejszym ją współtworzyć. Zagrożeniem jest również ryzyko obcięcia pieniędzy z budżetu europejskiego na rozwój gospodarczy, które w tej chwili dostajemy poniekąd w zamian za otwarcie własnego rynku i oddanie niektórych kompetencji do struktur unijnych. Taka sytuacja rodzi wiele pytań dotyczących sensu całej integracji w Europie.

Czy trend do przekazywania kluczowych kompetencji na poziom unijny nie jest przede wszystkim wyrazem głębokiego kryzysu przywództwa w krajach europejskich?

Elity krajowe są rzeczywiście słabe. Integrację wymyślono po to, żeby państwa europejskie mogły wzmacniać swoją pozycję wobec procesów, wynikających chociażby z globalizacji. Okazało się jednak, że ten pomysł nie do końca zmierza w tym kierunku. Po pierwsze dlatego, że integracja zamiast być wzmocnieniem dla stosunkowo małych państw europejskich w obliczu globalizacji sama zaczęła generować problemy, takie jak kryzys wspólnej waluty. Paradoksalnie integracja może więc tworzyć nowe tendencje, które będą niszczyły Europę, zamiast wzmacniać jej siłę i odporność. Dziś trzeba brać pod uwagę taki scenariusz. Po drugie, okazało się, że w obliczu kryzysu niektóre, najsilniejsze podmioty próbują przejąć sterowanie całym mechanizmem, aby maksymalizować partykularne

korzyści. W ten sposób tylko niektóre państwa wykorzystują integrację dla wzmocnienia swojej pozycji w obliczu procesów wewnętrznych i zewnętrznych. Elitom pozostałych krajów wystarcza najczęściej to, że realne rządzenie przejmuje Bruksela, a one mogą bawić się w politykę wizerunkową lub nastawioną na personalne korzyści.

Kto w Europie jest dominującym podmiotem?

Przede wszystkim te państwa, które mają największy wpływ na proces decyzyjny – Francja, Niemcy. Te kraje są określane często jako motor integracji. O ile ten motor pracuje dla całej Europy, to wszystko jest w porządku. Jeżeli w większym stopniu pracują pod siebie, kosztem innych państw, wtedy integracja przestaje służyć tym szczytnym ideałom, a zaczyna być elementem przejęcia sterowności przez kraje centralne nad całą Europą.

Rozmowę przeprowadził Paweł Musiałek, pomagała Agnieszka Nowak

Źródło: Fundacja Dyplomacja i Polityka. Czytaj dalej…

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: prof. Tomasz G. Grosse.