

Jakiej Unii Europejskiej faktycznie potrzebujemy?

18 | 2024



ANDRZEJ HALESIAK

ekspert ds. gospodarczych,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Świat nie czeka na to co robi Unia, tylko nieubłaganie pędzi do przodu. Aby nie zostać z tyłu wszyscy w Unii musimy zdać sobie sprawę z zachodzących globalnie procesów. Zależy od tego nie tylko dalszy standard naszego życia, rozwój technologiczno-społeczny, ale również nasze bezpieczeństwo. Musimy szybko wybudzić się z letargu błęgiego „końca historii” i podjąć działania dostosowujące Unię do wymogów rzeczywistości.

Świat „końca historii”

W powstałej na początku lat 90. minionego wieku książce *Koniec historii*, Francis Fukuyama wyraził dość powszechne wówczas przekonanie, że jako cywilizacja, po rozpadzie ZSRR i przy stopniowym otwieraniu się Chin, znaleźliśmy się w punkcie optymalnej równowagi. Według autora ów „koniec historii” przejawiał się w:

- 1) unikalnej pozycji Stanów Zjednoczonych, jedyne go hegemona i gwaranta globalnego porządku,
- 2) dominacji zachodniej narracji opartej na trzech filarach: liberalizmie, demokracji i globalizacji,
- 3) poczuciu kontroli nad procesami gospodarczymi, czego potwierdzeniem miała być era wysokiego poziomu globalnego wzrostu i niskiej inflacji,
- 4) eko- i techno- optymizmem wyrażającym się w przekonaniu, że postęp technologiczny pozwoli na bezproblemową transformację do zielonej gospodarki.

Świat wydawał się wtedy zmierzać w kierunku „globalnej wioski”, synonimu powszechnej współpracy, pokoju i dostatku, w której statki bezpiecznie pływają po morzach, przewożąc surowce i gotowe towary, napędzając przy tym procesy specjalizacji (w oparciu o przewagi komparatywne) i wzrost gospodarczy. Jak się wydaje, Unia Europejska uwierzyła w tę wizję

chyba najmocniej, zdając się na prymat „efektywności ekonomicznej” – głównym kryterium decyzyjnym stało się to „czy i ile można zarobić”. Być może takie nastawienie było pochodną faktu, że Unia pełniła funkcję niejako prekursora gospodarczej integracji, której korzyści odczuwano wówczas dość powszechnie. Ostatecznym wyrazem optymistycznego nastawienia do przyszłości było znaczne ograniczenie wydatków na obronność i zajęcie pozycji swego rodzaju łącznika, spinającego różne, jeszcze do niedawna zantagonizowane elementy: Rosję – jako głównego dostawcę surowców energetycznych dla Unii, Chiny – jako dostawcę prostych towarów i rynek zbytu dla tych bardziej zaawansowanych, czy USA w roli alianta strategicznego.

Efektom tej strategii była stopniowa erozja tzw. *hard power* Unii i przesuwanie się w kierunku *smart power*. Choć w efekcie gwałtownego rozwoju innych krajów (choćby Chin) udział Unii w globalnym PKB szybko się kurczył, to równocześnie zjednoczona Europa wyrosła na globalnego lidera i propagatora rozwiązań regulacyjnych, zielonej transformacji czy polityk promujących inkluzywność.

Świat w przebudowie

Dziś przekonanie o „końcu historii” wydaje się odległym wspomnieniem. Funkcjonujemy w tzw. epoce przejściowej – okresie licznych zmian. Wiemy, że zmierzamy ku nowej równowadze, ale nie wiemy, jak będzie ona wyglądać.

Pierwszym z obszarów zmian jest globalna demografia. Proces starzenia się globalnego społeczeństwa przyspiesza, choć nierównomiernie. W tym kontekście dla Europy kluczowe wydają się trzy fakty. Po pierwsze, na Starym Kontynencie ten proces jest najbardziej zaawansowany – już ponad 20% mieszkańców ma 65 i więcej lat, a więc dwukrotnie więcej niż wynosi średnia globalna. W 2050 roku udział 65-latków (i osób starszych) zbliży się do 30%.

Po drugie, Europa sąsiaduje z Afryką, która jest z kolei najmłodszym kontynentem – ponad połowa tamtejszej ludności nie ma jeszcze 20 lat. Co bardzo istotne, według prognoz ONZ, Afryka już wkrótce stanie się globalnym liderem pod względem przyrostu populacji w wieku produkcyjnym. Łącznie, do roku 2050, liczba osób w tym wieku przyrośnie o blisko 700 milionów (w Europie w tym czasie skurczy się o kilkadziesiąt milionów). Czy i gdzie ci ludzie znajdą swoje miejsce życia i pracy, szczególnie biorąc pod uwagę zmiany klimatyczne, pozostaje pytaniem bez odpowiedzi.

Po trzecie, istotne zmiany zajdą w Chinach. Liczba osób w wieku produkcyjnym zaczyna się tam szybko kurczyć, a do 2050 roku łączny spadek ma wynieść aż 190 milionów. Jeśli więc Chiny rzeczywiście chcą zmienić globalny układ sił, to muszą się spieszyć.

“ **Afryka już wkrótce stanie się globalnym liderem, jeśli chodzi o przyrost populacji w wieku produkcyjnym. Czy i gdzie ci ludzie znajdą swoje miejsce życia i pracy, szczególnie biorąc pod uwagę zmiany klimatyczne, pozostaje pytaniem bez odpowiedzi.**

Druga istotna kwestia to zanik jednobiegunowego świata. Coraz więcej wskazuje na to, że USA mogą nie być w stanie lub nie chcieć dalej pełnić roli „globalnego policjanta”. Wydaje się, że nurt izolacjonistyczny w USA może narastać równoległe do coraz wyraźniejszych problemów wewnętrznych (społeczno-politycznych). Równocześnie dominująca pozycja USA będzie coraz silniej kontestowana zarówno przez bezpośrednich rywali, pretendentów do tytułu „mocarstwa światowego” (np. Chiny), jak i przez tych, którzy na ewentualnej słabości USA będą chcieli ugrać coś dla siebie (np. kraje Półwyspu Arabskiego). Choć USA starają się utrzymać silną gospodarczą pozycję, to zmiany, jakie zaszły na przestrzeni minionych lat w potencjalnie ekonomicznym czy militarnym, są mocno zauważalne. O ile w 1990 roku USA miały 21,5% udziału w globalnym PKB (dane MFW, z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej), a Chiny 4%, to obecnie jest to odpowiednio 15% i blisko 19%. W szybkim tempie rośnie też kolejna, azjatycka, a docelowo globalna, potęga – Indie.

“ **Nurt izolacjonistyczny w Stanach Zjednoczonych może narastać. Coraz więcej wskazuje na to, że mogą one nie być w stanie (lub nie chcieć) dalej spełniać roli „globalnego policjanta” w takim samym stopniu, jak w minionych dziesięcioleciach.**

Kolejny element świata „końca historii”, który podlega silnej erozji, to proces jego demokratyzacji. Po 1990 roku byliśmy świadkami upowszechniania się demokracji. Jednakże w ostatnich latach można zauważyć odbudowę pozycji autokratów, czemu towarzyszy powrót narracji skrajnie nacjonalistycznych i rewizjonistycznych, a także wyścig zbrojeń.

Mamy również do czynienia z gwałtownym przyspieszeniem zmian technologicznych i społecznych. Coraz wyraźniej formuje się nowy paradygmat technologiczno-ekonomiczny gospodarki oparty na społeczeństwie informacyjnym, wykorzystującym pierwsze systemy sztucznej inteligencji. Istnieje również szansa na to, że ten nowy paradygmat w większej mierze uwzględni potrzeby środowiska (np. odnawialne źródła energii), jednakże należy zwrócić uwagę na fakt, że gwałtowne zmiany technologiczne zawsze stanowią największe wyzwanie dla tych, którzy muszą porzucić to, co przyniosło im sukces. Wiele europejskich firm stoi dziś właśnie przed takim wyzwaniem.

Nie da się ukryć, że dzisiejszy świat coraz bardziej odbiega od wizji globalnej wioski. Wkraczamy w erę nasilonej rywalizacji, co przy licznych i intensywnych powiązaniach, wynikających z niedawnej turboglobalizacji, rodzi liczne zaburzenia. To czas, w którym efektywność ekonomiczna schodzi często na dalszy plan, ustępując pola geopolityce, geostrategii i geoekonomii. Wyrazem tego są nowe pojęcia, takie jak *near-* czy *friendshoring*.

W wymiarze ekonomicznym końcowym efektem zachodzących przemian będzie nowy międzynarodowy podział pracy. Czekają nas w tym względzie największa od 30 lat zmiana. Oprócz wspomnianych wyżej, istotnymi elementami decydującymi o kształcie nowego rozdania będą także:

- 1) dostęp do czystej i taniej energii,
- 2) zdolność dostosowywania kompetencji do zmieniających się, w związku z postępem technologicznym, potrzeb firm,
- 3) dostęp do krytycznych surowców, w tym metali ziem rzadkich.

Należy także zwrócić uwagę na to, że będzie to czas narastających zaburzeń na szlakach dostaw (morskich i lądowych) oraz ruchów migracyjnych. To także bez wątpienia czas końca pokojowej renty w wydatkach publicznych.

“ **Nie da się ukryć, że dzisiejszy świat w coraz większym stopniu odbiega od wizji globalnej wioski. Czekają nas nowy międzynarodowy podział pracy. O pozycji poszczególnych krajów decydować będzie geo-polityka, dostęp do czystej i taniej energii, zdolność dostosowywania kompetencji do zmieniających się potrzeb oraz dostęp do krytycznych surowców, w tym metali ziem rzadkich.** ”

Jakimi kartami dysponuje Europa?

W świecie przebudowy Unia Europejska wciąż stanowi istotną siłę. Choć jej udział w globalnej populacji to już jedynie 5%, to w PKB (uwzględniającym parytet siły nabywczej) jest on trzy razy większy. Równocześnie warto uwypuklić fakt, że globalna rola poszczególnych unijnych krajów od setek lat nie była tak mała jak obecnie. Czołowa unijna gospodarka – Niemcy – reprezentuje dziś zaledwie 3% globalnego PKB. W nadchodzących latach na procesach społeczno-gospodarczych Unii silnie ciążyć będzie jej demografia – według prognoz ONZ do 2050 roku zasoby pracy skurczą o ok. 15%. Co więcej, przy wspomnianych wyżej zmianach, zachodzących w sąsiadującej z Europą Afryce, Unia stoi przed wyzwaniem narastającej presji ze strony migrantów. W tym kontekście to, co dzieje się na granicach Unii, to jedynie swego rodzaju wstęp do tego, co może się zdarzyć w kolejnych latach.

“ **Globalna rola poszczególnych unijnych krajów od setek lat nie była tak mała jak obecnie.**

Istotne wyzwanie rodzi importowe uzależnienie UE w surowcach energetycznych¹ – blisko 60% zapotrzebowania pokrywane jest przez import. Jeszcze do niedawna kluczowym partnerem UE w tym obszarze była Rosja, która zapewniała ok. 33% zagranicznych dostaw ropy i 45% gazu. W 2022 roku znacznie wzrosło uzależnienie od importu ropy i gazu z krajów, takich jak: Irak, Arabia Saudyjska, Katar, Liberia, Nigeria, Algieria, Kazachstan, Azerbejdżan. Wszystkie z nich to kraje „podwyższonego ryzyka”. I to z kilku powodów. Po pierwsze, o te same dostawy rywalizują dziś z Unią Chiny. Po drugie, niektóre z tych krajów mają wspólne interesy z Rosją (np. w ramach kartelu OPEC+). Po trzecie, wiele z tych krajów zagrożonych jest potencjalnymi konfliktami (co może mieć wpływ na zdolność realizacji dostaw). Po czwarte, niektóre z tych krajów to autorytarne reżimy o ograniczonej przewidywalności. Po piąte, wiele szlaków dostaw – czy to tych morskich, czy lądowych – może być potencjalnie zagrożonych (działania terrorystyczne, sabotaże, konflikty zbrojne itd.).

“ **To, co dzieje się na granicach Unii, to jedynie swego rodzaju wstęp do tego, co może się zdarzyć w kolejnych latach.**

¹ Unia jest silnie uzależniona od importu (przede wszystkim z Chin) także w zakresie innych surowców, np. metali ziem rzadkich, koniecznych do produkcji nowoczesnych technologicznie produktów. Jak wysoka jest to skala uzależnienia można przeczytać w unijnym raporcie *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU – A Foresight Study*.

Przed Unią stoi również szereg wyzwań związanych z rewolucją technologiczną. W wielu istotnych obszarach przegrywa dziś ona wyścig nie tylko z USA, ale także z krajami Azji (Chiny, Korea). To pochodna wielu czynników, ale wśród tych najbardziej istotnych należy wymienić ograniczony dostęp do kapitału wysokiego ryzyka, regulacyjną fragmentację unijnego rynku (szczególnie w odniesieniu do usług) czy też brak umiejętności konkurowania o przyciąganie talentów.

Kolejna istotna kwestia odnosi się do systemu zarządzania. Przez lata hołubiono zasadzie, że „by iść naprzód, Unia potrzebuje kryzysów, które stymulują zmiany”. Dziś coraz bardziej widoczne są jednak koszty takiej strategii. Klasycznym przykładem takiego podejścia było wprowadzenie wspólnej waluty w formie, która musiała doprowadzić do poważnych zaburzeń. Warto zwrócić uwagę, że kryzysy siłą rzeczy skupiają uwagę państw członkowskich na tym, co dzieje się wewnątrz UE, przy równoczesnym odciąganiu jej od globalnej perspektywy. Nie miałyby to większego znaczenia, gdyby ten zewnętrzny świat był stabilny – tak jednak, od dłuższego już czasu, nie jest.

Nie należy również zapominać o kwestiach społecznych. Starzejące się społeczeństwa charakteryzuje to, że dokonują one konserwatywnych wyborów politycznych, stawiają na ludzi, którzy głoszą utopijne ze swej natury idee „powrotu do przeszłości”. Tak było chociażby w przypadku Brexitu, o którym zdecydowały starsze roczniki. Starzenie się w naturalny sposób przekłada się na rosnącą awersję do ryzyka. Tymczasem w świecie zmian, jeśli chce się odnieść sukces, podejmowania ryzyka nie da się uniknąć.

“ **Starzejące się społeczeństwa częściej dokonują konserwatywnych wyborów politycznych. Tymczasem w świecie zmian głoszenie idei „powrotu do przeszłości” jest utopią. Nie da się uniknąć podejmowania ryzyka, jeśli chce się dzisiaj odnieść sukces.**

Jak nawigować?

Wydaje się, że w świecie gwałtownych zmian kluczem do wypracowania strategii dla Unii jest uświadomienie sobie dwóch kluczowych kwestii: po pierwsze, w zasadzie żadnego kraju UE nie stać dziś na grę „na własny rachunek”, a po drugie – suwerenność Unii jest dziś mocno ograniczona poprzez militarne uzależnienie jej członków od USA oraz surowcowe i technologiczne uzależnienie od importu.

W tej sytuacji, by sprostać opisanym powyżej wyzwaniom, potrzeba więcej myślenia kategoriami Unii jako całości, a nie z perspektywy pojedynczych krajów. Obecna Unia powstała na zrębach trzech wspólnot, których głównym celem było równoważenie interesów ich członków. Stąd też tak ważna jest w ramach UE zasada konsensusu. Wydaje się jednak, że dzisiaj kluczowe musi się stać definiowanie i obrona interesów UE jako całości wobec reszty świata. Te dwa podejścia da się pogodzić, jeśli powstałyby mechanizmy kompensowania – na poziomie pojedynczych krajów – niekorzystnych efektów działań, mających na celu obronę interesów UE (np. poprzez większy unijny budżet).

“ **Suwerenność Unii jest dziś mocno ograniczona poprzez militarne uzależnienie jej członków od USA oraz surowcowe i technologiczne uzależnienie od importu.**

Unia musi także wykazać się zdolnością do znacznie większej koordynacji i integracji działań w obszarach kluczowych dla jej szeroko rozumianego bezpieczeństwa, wśród których możemy wymienić m.in.: zapewnienie dostaw surowców krytycznych, farmaceutycznych substancji podstawowych czy surowców energetycznych; obronę granic oraz ochronę infrastruktury krytycznej. Nie można też bagatelizować konsekwencji ewentualnego narastania izolacjonizmu USA. W tym względzie Unia potrzebuje „Planu B”. Przede wszystkim warto rozwijać współpracę wojskową w ramach samej UE. Choć jest to obszar podlegający wyłącznej jurysdykcji państw członkowskich, to warto szukać rozwiązań, które pozwalałyby np. na optymalizację wydatków na obronność w oparciu o unifikację uzbrojenia. W kontekście bezpieczeństwa szybkie starzenie się społeczeństwa oznacza także konieczność utrzymywania znaczącej przewagi technologicznej w stosunku do potencjalnych agresorów.

W wymiarze społeczno-gospodarczym istnieje potrzeba opracowania i wdrożenia strategii, która zapewni zdolność „obsługi” starzejących się społeczeństw, szczególnie w zakresie usług związanych z opieką zdrowotną, opieką długoterminową itd. By cały system utrzymać i równocześnie zapewnić zachowanie wysokiej jakości życia, potrzeba skoku produktywności, a więc Europa musi stać się liderem automatyzacji i robotyzacji.

Obecna sytuacja globalna wymaga również przemyślanej polityki podaźowej, zapewnienia bezpieczeństwa produkcji w warunkach narastających ryzyk związanych z dostępem do strategicznych surowców i ich łańcuchów dostaw. Być może, w oparciu o przeprowadzone analizy, potrzeba wprowadzenia czasowego złagodzenia obostrzeń środowiskowych dla projektów wydobywczych, by podnieść poziom niezależności surowcowej Unii. UE ma bowiem większe zasoby, niż wskazywałyby na to jej udział w globalnym wydobyciu określonych surowców. Ograniczone ich wykorzystanie wynika często z obostrzeń regulacyjnych.

“ **Aby zapewnić zachowanie wysokiej jakości życia, potrzeba skoku produktywności, a więc Europa musi stać się liderem automatyzacji i robotyzacji.**

W interesie Europy jest także lokowanie części produkcji w Afryce. Weźmy przykład Japonii – społeczeństwa starzejącego się w jeszcze szybszym tempie niż społeczeństwo UE – okazuje się, że inwestycje kapitałowe w krajach o rosnącym zapotrzebowaniu na dobra i usługi pozwalają na zapewnienie dodatkowego źródła finansowania wysokiego standardu życia. Drugim – być może nawet bardziej istotnym – uzasadnieniem dla inwestycji w Afryce jest stworzenie tam atrakcyjnych miejsc pracy, skłaniających do pozostania na kontynencie i ograniczenia tym samym presji migracyjnej. W kontekście oddziaływania na kontynent afrykański zmian klimatycznych, Europa musi zaangażować się także w powstawanie infrastruktury wspomagającej adaptację do nowych warunków klimatycznych.

“ **UE ma zdecydowanie większe zasoby, niż wskazywałyby na to jej udział w globalnym wydobyciu określonych surowców. Ograniczone ich wykorzystanie wynika często z obostrzeń regulacyjnych.**

Europa potrzebuje także mądrej polityki migracyjnej. Młodzi, dobrze wykształceni i ambitni migranci są Europie potrzebni, aby uchronić kontynent przed mentalnym regresem. Warto też poszukiwać rozwiązań, które pozwoliłyby na ograniczenie wpływu tego zjawiska na kształtowanie polityk publicznych, czy to na poziomie poszczególnych krajów, czy to całej Unii.

Bazując na swojej *smart power*, Unia powinna także aktywne włączyć się w budowanie nowego międzynarodowego ładu instytucjonalnego, gdyż ten obecny okazuje się wysoce nieefektywny.

O autorze

Andrzej Halesiak – ekspert ds. gospodarczych. Był dyrektorem w Biurze Analiz Makroekonomicznych Banku Pekao S.A. Wiele lat spędził w consultingu (McKinsey & Company). Karierę zawodową rozpoczął w administracji publicznej (Ministerstwo Finansów). Absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej (Executive MBA). Autor licznych opracowań, raportów i artykułów poświęconych makroekonomii i rynkom finansowym. Prowadzi bloga dedykowanego zagadnieniom gospodarczym (www.andrzejhalesiak.pl). Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.