



Quo vadis Unia Europejska 27 państw?

Unia Europejska wobec napięć wewnętrznych, kryzysu COVID i wyzwań zewnętrznych - perspektywa polska i niemiecka

Andreas Bielig & Jürgen Wandel

1. Wprowadzenie

Przez ponad 10 lat Unia Europejska (UE) borykała się z jednym kryzysem za drugim: światowym kryzysem finansowym, kryzysem euro, kryzysem związanym z uchodźcami, niespodziewanym brexitem i ostatnio z kryzysem COVID-19. Wydaje się, że coraz częściej dochodzi do napięć między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz między instytucjami UE a poszczególnymi państwami członkowskimi. Wskazują na to na przykład ostatnie kontrowersje wokół praworządności i nadrzędności prawa UE. Jednocześnie wydaje się, że trwa nowa rywalizacja systemowa, zwłaszcza z Chinami, których model społeczno-gospodarczy łączy elementy gospodarki rynkowej ze strukturami autorytarnymi i które nie tylko gospodarczo, ale i politycznie dążą do wpływania na porządek świata szukając własnych korzyści.

Co to oznacza dla przyszłości UE złożonej z 27 państw? Dokąd zmierza ten projekt integracji europejskiej i w jakim kierunku powinien się rozwijać, aby móc stawić czoła wielu kryzysom i wyzwaniom, takim jak transformacja cyfrowa?

Czasy kryzysu są zazwyczaj okazją do ponownego przemyślenia koncepcji i środków polityki (gospodarczej) - na gorsze lub lepsze. Z jednej strony pod przykrywką kryzysu można próbować zaspokoić rozmaite potrzeby finansowe, stare idee polityczne, które zawsze chciało się realizować, można sprzedawać je jako nowe recepty na rozwiązanie bieżących problemów, a problemy faktyczne lub prawne można zignorować, odwołując się do wyjątkowej sytuacji, jaką jest kryzys (por. także Sinn 2020). Często propaguje się zwiększenie roli państwa w gospodarce i społeczeństwie, zwłaszcza w kręgach lewicowych i progresywnego spektrum politycznego. Według Penningtona (2021, s. 21), zainspirowanego przez takich myślicieli, jak John Dewey (1927) i John Maynard Keynes (1931), dominuje tam przekonanie, że sytuacje kryzysowe wymagają odważnych i radykalnych eksperymentów ze strony państwa i jego władz, gdyż tylko państwo ma możliwość wyciągnięcia społeczeństwa z kryzysu. Z drugiej strony, kryzysy stwarzają także szansę na zaprzestanie kosztownych i nieskutecznych działań państwa, na powstrzymanie niepożądanych zjawisk i na silniejsze zaakcentowanie rzeczowych argumentów. W odniesieniu do pytania Quo vadis Europa 27, jest to ponownie kwestia fundamentalnej dyskusji i podejmowania decyzji, które towarzyszą procesowi zjednoczenia Europy od jej początków: W jakim stopniu zdecentralizowane procedury z konkurencją jako procesem odkrywczym (Hayek 1968) i solidnością fiskalną powinny mieć pierwszeństwo w rozwiązywaniu problemów przed centralistyczno-dyrygenckimi podejściami, w których wydatki fiskalne są postrzegane jako klucz do dobrobytu (por. także Brunnermeier i in., 2016)?

Te pytania przewodnie były przedmiotem polsko-niemieckiego projektu badawczego realizowanego w 2021 r. w Katedrze Badań Gospodarki Niemieckiej SGH wraz z instytucjami partnerskimi z Polski i Niemiec oraz przy wsparciu Fundacji Konrada Adenauera w Warszawie. Jego wyniki zostały omówione na międzynarodowej konferencji w SGH w dniach 13 i 14 października 2021 r. W dokumencie programowym (Policy Paper) podsumowano najważniejsze wyniki oraz opracowane na ich podstawie wnioski dotyczące polityki europejskiej i gospodarczej. Zwrócono w nim uwagę na zmiany w zakresie polityki regulacyjnej, finansowej i monetarnej, a także na kwestie bezpieczeństwa energetycznego i transformacji cyfrowej. Dokument programowy kończą wnioski i spojrzenie na perspektywę rozwoju Unii Europejskiej w erze po brexicie w dobie kryzysu COVID-19.

2. Zmiany regulacyjne

Wkrótce po głosowaniu Zjednoczonego Królestwa w referendum w 2016 r. w sprawie brexitu, Unia Europejska opublikowała w marcu 2017 r. białą księgę w sprawie przyszłości Europy¹, w której poddano pod dyskusję różne scenariusze rozwoju UE 27 do 2025 roku. Obejmują one zarówno kontynuację dotychczasowych działań, koncentrację "tylko" na wspólnym rynku wewnętrznym i Unii Europejskiej na różnych poziomach integracji ("kto chce więcej, niech robi więcej"), jak i znaczne zwiększenie wspólnych działań.

Michael Wohlgemuth wskazał w swoim wystąpieniu, że opcja polegająca na skoncentrowaniu się na dokończeniu budowy rynku wewnętrznego jest odrzucana przez Komisję Europejską jako "neoliberalne cofnięcie się" i w związku z tym jest najmniej preferowanym rozwiązaniem. Jest to zrozumiałe z polityczno-ekonomicznego punktu widzenia, zgodnie z którym instytucje biurokratyczne są zainteresowane poszerzaniem swoich kompetencji, wydaje się jednak, że bardziej preferowane jest wspólne działanie. Oczywiście, Komisja zdaje sobie sprawę z tego, że może to zniechęcić część społeczeństwa, która uważa, że UE nie ma do tego legitymacji. Niemniej jednak, wraz z ustanowieniem Planu odbudowy dla Europy o wartości 750 miliardów euro (Next Generation EU), drzwi zostały szeroko otwarte w kierunku bardziej pozytywnej integracji odgórnej z większą centralizacją, harmonizacją i interwencjonizmem. UE nie tylko przyznano dodatkowe środki własne, ale także prawo (oficjalnie ograniczone w czasie) do emisji własnych obligacji², mimo że art. 310 i 311 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zabraniają UE niezależnego finansowania kredytowego. Ponadto wyodrębniono środki, które mają zostać przyznane w formie pożyczek i dotacji. Mają być one wykorzystywane przede wszystkim do zielonej i cyfrowej transformacji. W ten sposób Komisja UE w coraz większym stopniu próbuje kontrolować działalność gospodarczą na szczeblu centralnym i odsuwa konkurencję jako proces odkrywczy w rozumieniu F.A. von Hayeka.

Niemiecki minister finansów Olaf Scholz nazwał decyzje dotyczące UE nowej generacji 20 maja 2020 r. momentem Hamiltona, który może utworzyć drogę do jeszcze głębszej integracji w

¹ Dokument dostępny pod adresem: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ba81f70e-2b10-11e7-9412-01aa75ed71a1/language-en> w szczególności <file:///C:/Users/jwand/AppData/Local/Temp/NA0217345DEN.de.pdf>

² Aby uzyskać więcej szczegółów zob.: European Commission (2020). Recovery plan for Europe, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en, udostępniono 15 listopada 2021 roku.

kierunku Stanów Zjednoczonych Europy³. Odnosi się to do pierwszego sekretarza skarbu USA, Alexandra Hamiltona, który w 1790 r. przekształcił długi poszczególnych stanów, powstałe głównie w czasie wojny o niepodległość przeciwko Brytyjczykom, w długi federalne i wprowadził w ten sposób zdolność zadłużeniową państwa centralnego. Jak zauważył Thomas Apolte, pomija się jednak fakt, że USA najpierw stworzyły wspólne państwo, a następnie umożliwiły jego zdolność do absorpcji długów. W UE byłoby na odwrót. Wiadomo również, że złe doświadczenia USA z „unią długów” były ignorowane. Domniemana odpowiedzialność federalna unieważniła normalny hamulec zadłużenia, który zwykle wynika z tego, że wierzyciele żądają coraz wyższych stóp procentowych z obawy przed utratą swoich roszczeń w sytuacji, gdy dłużnicy chcą się dalej zadłużać. W rezultacie w poszczególnych stanach doszło do niekontrolowanego zadłużania się, co w końcu doprowadziło do bańki, która pękła w drugiej połowie lat trzydziestych XIX wieku. Następnie wiele państw ogłosiło swoją niewypłacalność. Rząd centralny nie dysponował jednak wystarczającymi środkami na przejęcie długów (Sinn 2020, s. 12). Jak zauważa Harold James (2012), hamiltonowska unia długów okazała się dla nowego państwa nie tyle cementem, co materiałem wybuchowym. Nerozwiązywalny problem zadłużenia podsycił nienawiść i spory między stanami tworzącymi państwo i, według Jamesa, w niemałym stopniu przyczynił się do wojny secesyjnej w latach 1861-1865. Następnie USA konsekwentnie wprowadziły politykę ścisłego zakazu wykupu, której nie podważył nawet założony dopiero w XX wieku Bank Rezerwy Federalnej, bank centralny USA, wykupując obligacje poszczególnych stanów. Apolte zwrócił uwagę, że w UE sam Plan odbudowy dla Europy (Corona Recovery Fund) już teraz doprowadził do niekończących się sporów i niemal rozpadu UE, a ponadto od początku lekceważono istniejące zasady fiskalne traktatu z Maastricht i paktu stabilności, tak, że są one *de facto* nieskuteczne. Według Sinna (2020) fundusz odbudowy jest ostatecznie programem ratowania niekonkurencyjnych gospodarek, mającym na celu zapobieżenie groźbie bankructwa państw w Europie Południowej.

Wysiłki w kierunku większej centralizacji i kierowania są również widoczne w kontrowersjach dotyczących praworządności i nadrzędności prawa UE. Kontrowersyjna kwestia, czy wypłata środków unijnych powinna być w przyszłości powiązana z przestrzeganiem standardów

³ Por. wywiad w DER ZEIT, nr 22/2020, 20 maja 2020 r., dostępny pod adresem: <https://www.zeit.de/2020/22/olaf-scholz-europaeische-union-reform-vereinigte-staaten>.

praworządności długo opóźniała przyjęcie funduszy na rzecz odbudowy (Next Generation EU) oraz nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 z powodu weta Polski i Węgier. Dopiero po wynegocjowaniu kompromisu podczas niemieckiej prezydencji Rady na szczycie UE w grudniu 2020 roku, który przewidywał, że Komisja Europejska nie może stosować mechanizmu praworządności, dopóki państwo członkowskie odwołuje się od niego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, można było przyjąć fundusze na odbudowę i ramy finansowe. W międzyczasie Komisja UE uruchomiła jednak przeciwko Polsce i Węgrom instrument "pieniądze przeciwko praworządności" i odmówiła wypłaty dotacji z NextGenerationEU. Oba kraje oskarżane są o ograniczanie niezależności sądownictwa, wolności mediów i praw osób LGBT. W odpowiedzi polski Trybunał Konstytucyjny odrzucił zgodność z prawem pierwszeństwa prawa UE przed krajowym prawem konstytucyjnym. Niemcy również weszły w konflikt z instytucjami europejskimi, kiedy w maju 2020 roku Federalny Trybunał Konstytucyjny skrytykował program zakupu sektora publicznego (PSP) przez Europejski Bank Centralny (EBC) o wartości 2,2 mld euro jako przekraczający mandat EBC, wbrew orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, i zawiesił jego stosowanie wobec niemieckiego Bundesbanku. Następnie Komisja wszczęła przeciwko Niemcom postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, uzasadniając swoje orzeczenie tym, że Federalny Trybunał Konstytucyjny naruszył zasadę pierwszeństwa prawa UE. Jak zauważa Bernard Łukańko, prymat prawa unijnego nie jest jednak w rzeczywistości objęty traktatami UE. Choć postuluje się to w deklaracji nr 17 do traktatu lizbońskiego, deklaracje nie są częścią traktatów. W rzeczywistości postulowany prymat jest autonomicznym rozwinięciem prawa przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, które sięga lat 60. ubiegłego wieku (por. także Vaubel 2001). Trudno sobie wyobrazić, by Francja pozwoliła, by instytucje UE wmówiły jej prawo krajowe.

Ponadto tendencji do bardziej centralistycznego interwencjonizmu może sprzyjać rosnąca konkurencja systemowa z Chinami. Autorytarny państwowo-kapitalistyczny model Chin z rozbudowanym systemem subsydiów, uznaniową interwencją państwa w procesy rynkowe oraz mieszaniem działalności gospodarczej i władzy państwowej jest coraz częściej postrzegany jako wyzwanie, jeśli nie zagrożenie, dla europejskiego modelu biznesowego. Stawia to przed decydentami pytanie, jak najlepiej na to zareagować. Czy należy dać wolną rękę konkurencji systemów, wierząc, że na dłuższą metę gospodarka oparta na indywidualnej

wolności i wolnej konkurencji okaże się lepsza od porządku gospodarczego utrzymywanego w państwowym gorsecie, ponieważ lepiej poradzi sobie z hayekowskim problemem wiedzy i będzie w stanie wytworzyć więcej innowacji zwiększających produktywność? Czy też odpowiedzią powinno być powołanie się na "równe reguły gry" przy pomocy podobnie protekcjonistycznej polityki przemysłowej i handlowej? Postępy takie jak te poczynione przez federalnego ministra gospodarki Petera Altmeiera w Strategii Przemysłowej 2030 w lutym 2019 r. z pewnością wskazują na istniejącą preferencję dla tego ostatniego. Z drugiej strony Jürgen Matthes i Hubertus Bardt opowiadają się za wykorzystaniem w pierwszej kolejności istniejących instrumentów WTO i próbą rozszerzenia zestawu narzędzi o mechanizmy antysubsydjne i środki przeciwko wymuszonemu transferowi technologii i bezpieczeństwu danych. Oczywiście to ostatnie rozwiązanie wymagałoby zgody wszystkich członków WTO, w tym Chin, co w chwili obecnej jest mało prawdopodobne. Stany Zjednoczone również niechętnie poddałyby się ograniczeniom arbitrażu WTO. Można by również oprzeć się na polityce konkurencji UE, która mogłaby na przykład w pewnych okolicznościach zakazać połączeń na dużą skalę z chińskimi przedsiębiorstwami państwowymi lub chronionymi przez państwo w ramach kontroli połączeń. Nie można jednak wykluczyć niebezpieczeństwa, że UE ze swej strony może wykorzystać ten instrument do służenia krajowym interesom specjalnym poprzez ochronę przed niepożądaną konkurencją.

3. Rozwój polityki fiskalnej i monetarnej

Środki polityki fiskalnej i monetarnej są preferowanymi przez podmioty polityczne instrumentami zarządzania kryzysowego. Inspirowane makroekonomią keynesowską, finansowane długiem wydatki rządowe, którym towarzyszy bardzo luźna polityka monetarna, mają przywrócić gospodarkę na ścieżkę wzrostu poprzez pobudzenie popytu na inwestycje i dobra konsumpcyjne. Planu odbudowy dla Europy (Corona Recovery Fund) w połączeniu z wieloletnimi ramami finansowymi nadał temu celowi nowy wymiar. Zdrowe finanse publiczne wydają się coraz mniej przystawać do obecnych czasów. Nawet w Niemczech hamulec zadłużenia wprowadzony w 2009 r., a obecnie zawieszony z powodu pandemii COVID-19, jest poddawany presji. Na poziomie europejskim, na czele z Francją i Włochami, istnieje duży opór przed wznowieniem zawieszzonego Paktu Stabilności i Wzrostu od 2023 roku w jego poprzedniej formie postrzeganej jako restrykcyjna (Kapern 2021).

Jednocześnie EBC nadal utrzymuje politykę zerowych i ujemnych stóp procentowych, dzięki której przyczynia się do stabilizacji długu publicznego. Ponadto w coraz większym stopniu ma ona służyć zielonej transformacji. Problem z rosnącą fiskalną dominacją polityki monetarnej w strefie euro polega na tym, że rynki finansowe tracą swoją funkcję sygnalizacyjną i dyscyplinującą, gdy bank centralny próbuje ograniczyć rozpiętość stóp procentowych w strefie euro i utrzymać niskie stopy procentowe w innych krajach poprzez zakupy obligacji. Uwe Vollmer wykazał, że niekonwencjonalna polityka monetarna w strefie euro ma również zauważalny wpływ na inne kraje członkowskie UE poprzez kanały sygnalizacji, dostosowania portfela i kredytowania banków. Reakcją jest albo dostosowanie kursu walutowego, którą to drogą podążają obecnie Czechy, albo dostosowanie polityki monetarnej do polityki EBC, czyli przejście na politykę luzowania ilościowego. To właśnie robi Dania. Polska zdecydowała się na połączenie dostosowania kursu walutowego i złagodzenia polityki pieniężnej, co znalazło odzwierciedlenie w rosnącej inflacji, która w 2020 r. wyniosła prawie 4%.

Andreas Boeger, dyrektor finansowy mBanku, przedstawił wpływ kryzysu COVID-19 na polski sektor bankowy, a w szczególności wpływ jaki wywarło na ten sektor złagodzenie polityki pieniężnej, ogólne ograniczenia działalności gospodarczej oraz środki nadzwyczajne, takie jak moratoria kredytowe. Po silnym popycie na gotówkę w pierwszej fazie i utrzymującym się do tej pory wysokim stanie posiadania gotówki przez gospodarstwa domowe, pod koniec 2020 r. nastąpiło nieznaczne odwrócenie tej tendencji. Ponownie wzrosły depozyty bankowe, a także akcja kredytowa. Niemniej jednak, niezwykle wysoka płynność gospodarki sprawia, że wskaźnik kredytów do depozytów (odnosi sumę udzielonych kredytów do sumy depozytów klientów banków) wynosi 80% i jest tak niski jak przed wejściem Polski do UE. Depozyty rosną więc nieco szybciej niż kredyty. Ponadto otoczenie makroekonomiczne, z wyjątkowo niskimi podstawowymi stopami procentowymi z powodu spadających marż, stanowi dodatkowe wyzwanie dla tradycyjnej działalności kredytowej i depozytowej. Optymistyczne dla polskiego sektora bankowego jest to, że w przeciwieństwie do EBC, polski bank centralny podniósł kluczowe stopy procentowe z 0,5% do 1,25% w listopadzie 2021 r. w obliczu rosnącej inflacji (6,8% w październiku 2021 r.) oraz to, że polska gospodarka nadal rozwija się dynamiczniej niż strefa euro. Podczas, gdy gospodarka w strefie euro skurczyła się o 6,5%, a w Niemczech o 4,6% w pandemicznym roku 2020, wzrost gospodarczy w Polsce spadł tylko o 2,5%.

4. Bezpieczeństwo energetyczne

Jedną z kwestii, w której stanowisko Polski i Niemiec jest szczególnie odmienne, jest bezpieczeństwo dostaw energii. Thomas O'Donnell kwestionuje możliwość przeniesienia niemieckiego modelu zaopatrzenia w energię opartego w 100% na energii odnawialnej do Unii Europejskiej. Ta negatywna ocena jest związana ze wskazanymi przez niego podstawowymi problemami niemieckiego modelu energetycznego. Wynikają one jego zdaniem przede wszystkim z rezygnacji z energii jądrowej jako możliwego źródła, odrzuceniu gazu ziemnego jako kopalnego nośnika energii, koniecznym przekształceniu istniejącej infrastruktury sieci energetycznej w "inteligentne sieci", jak również arbitralnym ustaleniu celów w zakresie efektywności energetycznej dla osiągnięcia politycznie założonych udziałów energii odnawialnej. Wobec znacznej niepewności zaleca on (Thomas O'Donnell) potencjalnym naśladowcom w Europie unikanie drogi, którą podąża obecnie niemiecka polityka energetyczna, gdyż mimo znacznych nakładów środków nie ma ona szans na długotrwały sukces. Jest jednak mało prawdopodobne, aby model niemiecki został w najbliższym czasie porzucony, gdyż obecny rozwój sytuacji politycznej sygnalizuje wzmocnienie aspektów ekologicznych w polityce gospodarczej. Ponadto w polityce energetycznej występują również długoterminowe efekty "lock-in", które przeciwdziałają szybkiej korekcie uznanych za niepożądane zjawisk.

5. Koncentracja na transformacji cyfrowej: sztuczna inteligencja i rozwój gospodarczy

Światowa pandemia wywołana wirusem Covid 19, wraz z jej gospodarczymi, politycznymi i społecznymi konsekwencjami, w równym stopniu uzmysłowiła ludziom we wszystkich państwach członkowskich UE, że kryzysów wywołanych czynnikami zewnętrznymi nie da się przezwyciężyć bez znacznych dostosowań, a jedynie ogromnym wysiłkiem w postaci nakładów środków materialnych i finansowych, a tam, gdzie nie wydaje się to możliwe, trzeba po prostu przetrwać. W okresie od początku 2020 roku, kiedy wielu ludzi nagle doświadczyło daleko idących ograniczeń w życiu publicznym i społecznym, a także w dużej części działalności ekonomicznej gospodarek, "zastąpienie" osobistych, fizycznych kontaktów z innymi w większości dziedzin życia przez pośrednie formy komunikacji, zazwyczaj oparte na technologiach cyfrowych, stało się drugą rzeczywistością życia, związaną z długotrwałymi i poważnymi konsekwencjami. Pandemia COVID-19 jest więc słusznie postrzegana przez wielu jako katalizator rozwoju nowych technologii cyfrowych i ich zastosowań w biznesie,

administracji publicznej, rządzie i instytucjach prywatnych pełniących funkcje publiczne, takich jak służba zdrowia i edukacja, a także wielu innych instytucjach prywatnych i parapublicznych.

Thomas Jarzombek (pełnomocnik rządu federalnego ds. gospodarki cyfrowej i start-upów w Federalnym Ministerstwie Gospodarki w Berlinie), Dietmar Harhoff (Max Planck Institute for Innovation and Competition w Monachium) i Vera Demary (Institut der deutschen Wirtschaft w Kolonii) wskazywali już w październiku 2020 r., w trakcie dyskusji panelowej online (Katedra Badań Gospodarki Niemieckiej, 2020), że ograniczenia narzucone przez pandemię skłaniają podmioty na wszystkich szczeblach do aktywizacji i mobilizacji sił, których pierwotnym celem było po prostu nadrobienie istniejących i od dawna zdiagnozowanych zaległości i deficytów w zakresie cyfryzacji w wielu obszarach naszego społeczeństwa. Z dzisiejszej perspektywy liczba i zakres podejmowanych działań oraz realizowanych projektów jest ogromna, podobnie jak nakłady finansowe naszych społeczeństw (więcej na ten temat w rozdziale 3 poświęconym polityce pieniężnej i fiskalnej). Poza tym istnieją przede wszystkim działania i projekty zorientowane na przyszłość, które w dłuższej perspektywie czasowej zajmują się przekrojowo dalszym rozwojem tych technologii cyfrowych, które z punktu widzenia zaangażowanych podmiotów gospodarczych lub inicjatorów obiecują w przyszłości taką przewagę technologiczną lub rynkową, że wydają się one dominujące, w porównaniu z innymi dostępnymi opcjami technologicznymi lub produktowymi. Jedną z takich kategorii technologii cyfrowych teraźniejszości, a zwłaszcza przyszłości, która rozwija się w długim okresie i może być wykorzystywana przekrojowo, są systemy sztucznej inteligencji, które w kontekście wstrząsów związanych z pandemią coraz częściej znajdują się w centrum uwagi opinii publicznej. Termin sztuczna inteligencja (AI) został ukuty przez pioniera informatyki Johna McCarthy'ego już w 1955 roku w ramach propozycji projektu badawczego w Dartmouth College w Hanover, New Hampshire (McCarthy, J. i in., 1955). Obecnie eksperci przeważnie definiują pojęcie sztucznej inteligencji jako ogół systemów posiadających właściwość percepcji swojego otoczenia oraz zdolność do podejmowania działań opartych na przetwarzaniu tych informacji, które maksymalizują prawdopodobieństwo osiągnięcia wyznaczonych celów (Polak, Mackworth, Goebel, 1998). Z kolei wszechobecne w dyskursie publicznym opisywanie systemów jako naśladowujących zdolności poznawcze, które ludzie kojarzą w szczególności z ludzkim myśleniem, takie jak: umiejętność uczenia się czy rozwiązywania problemów (IBM

Cloud Education, 2020), są w przeważającej mierze odrzucane przez czołowych ekspertów (Russel i Norvig, 2009). Z ich perspektywy racjonalne działanie, a nie ludzkie myślenie, jest funkcjonalnym rdzeniem sztucznej inteligencji. W uproszczeniu można wyróżnić kilka podobszarów systemów sztucznej inteligencji, takie jak: systemy oparte na wiedzy, analiza i rozpoznawanie wzorców, przewidywanie wzorców, robotyka czy sztuczne życie. Metody stosowane obecnie w badaniach nad AI dają początek coraz większej liczbie teoretycznych i praktycznych zastosowań, które w coraz większym stopniu kształtują nasze obecne codzienne życie i będą kształtować je w przyszłości, od wyszukiwarek w Internecie po eksplorację danych i samojeżdżące samochody (Wikipedia, 2021). W ramach polsko-niemieckiej konferencji naukowej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie w dniu 13 października 2021 r. w panelu dyskusyjnym online, z udziałem renomowanych ekspertów, poruszono aktualne zagadnienia dotyczące wykorzystania i rozpowszechniania systemów sztucznej inteligencji w panelu pt. "Wpływ sztucznej inteligencji na rozwój gospodarczy w Europie" (Katedra Badań Gospodarki Niemieckiej, 2021). Pod moderacją Marcina Antosiewicza (Vistula University Warszawa) były niemiecki komisarz UE ds. gospodarki cyfrowej i społeczeństwa Günther Oettinger dyskutował z dr Christianem Rusche (Institut der Deutschen Wirtschaft w Kolonii) i Eduardem Singerem (KI Bundesverband Deutschland) o aktualnym stanie upowszechnienia sztucznej inteligencji w gospodarce w Niemczech i w Europie oraz istniejących problemach w obszarze gospodarczym, politycznym, ale także społecznym.

Głównym punktem dyskusji była identyfikacja możliwości wynikających z wykorzystania AI, ale także opis głównych wyzwań, jakie pojawiają się w tym obszarze. Według ostrożnych szacunków ekonomicznych, mniej niż jeden procent produkcji gospodarczej w Unii Europejskiej można przypisać technologiom sztucznej inteligencji wbudowanym w produkty i usługi. Dla bliskich konkurentów z Chin i USA zakłada się porównywalny wymiar udziału w produkcji gospodarczej. Niemniej jednak szacunki niemieckich stowarzyszeń biznesowych zakładają wzrost udziału AI w najbliższych latach do rzędu 13% do 2025 roku, co obrazuje ogromny potencjał rozwojowy tych technologii w perspektywie średniookresowej. Günther Singer z Niemieckiego Stowarzyszenia AI opisuje obecną sytuację w następujący sposób: wiele firm korzysta już ze sztucznej inteligencji, ale często są one jeszcze w fazie wdrażania technologii i potrzeba czasu, aby wartość dodana rozwinęła się w większym stopniu.

Z punktu widzenia gospodarki obecny rozwój koncentruje się przede wszystkim w obszarze sztucznej inteligencji stosowanej, czyli wąskiej koncepcji AI, w odróżnieniu od koncepcji szerokich, obejmujących również obszary badań naukowo-teoretycznych. W swoim wystąpieniu były komisarz UE Günther Oettinger zwrócił uwagę przede wszystkim na dwa aspekty: po pierwsze, sztuczna inteligencja odgrywa obecnie rolę tzw. "game changera", czyli czynnika, który ma decydujący wpływ na ważne gałęzie przemysłu i rynki, unieważniając istniejące zasady i mechanizmy oraz zastępując je nowymi. Nie tylko radykalnie zmienia to rynki, ale także wywiera na dotknięte tym zjawiskiem przedsiębiorstwa znaczną presję, by wprowadzały zmiany i uniknęły tym samym ryzyka wycofania się z rynku. Drugim decydującym aspektem wskazywanym przez Oettingera jest fakt, że Europa i jej gospodarka pozostają daleko w tyle za dwoma głównymi konkurentami, USA i Chinami, i że istniejąca przepaść się powiększa. Jako rozwiązanie problemu proponuje on opracowanie europejskiej strategii, europejskiego jednolitego rynku cyfrowego z jednolitymi standardami oraz wspólnych europejskich działań i środków. Oettinger widzi niewielkie szanse na sukces w poszukiwaniu tzw. rozwiązań narodowych, gdyż ich potencjał w zakresie kapitału ludzkiego, kompetencji technologicznych i siły finansowej jest zbyt mały. W szczególności sugeruje on utworzenie europejskiej sieci wiodących instytucji zajmujących się AI, które wyposażone w kompleksowe środki finansowe mogą stymulować nowe, obiecujące kierunki rozwoju AI, aktywnie kształtować przepływ wiedzy pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi i w ten sposób wykorzystać istniejące efekty synergii z korzyścią dla wspólnoty i jej obywateli. Jako główne aspekty Oettinger wymienia badania, innowacje, współpracę, zagwarantowanie standardów europejskich oraz partnerstwo publiczno-prywatne. Z perspektywy państw członkowskich należy zadać sobie pytanie, jakie podstawowe kompetencje należy wnieść do światowej konkurencji w zakresie sztucznej inteligencji, które z nich należy w przyszłości szczególnie wzmocnić, aby w dłuższej perspektywie odnieść sukces gospodarczy. Jako podstawowy warunek udanego europejskiego podejścia do sztucznej inteligencji Oettinger wskazuje ocenę technologii, która ma na celu rejestrowanie i analizowanie przyszłych skutków AI dla tworzonych produktów i przetwarzanych rynków w perspektywie długoterminowej w latach 2030 i 2040. Zauważa on jednak, że obecnie pytania wciąż przeważają nad jasnymi obrazami. W związku z tym zaleca on organizatorom konferencji, aby wykorzystali tę okazję do podniesienia na poziom ogólnoeuropejski ożywionej polsko-niemieckiej wymiany między nauką, biznesem i polityką w zakresie sztucznej inteligencji oraz do celowego połączenia w sieć

kluczowych graczy i instytucji z europejskich państw członkowskich. Komisarz UE Oettinger apeluje do przedsiębiorstw, aby wreszcie uznały sztuczną inteligencję za najwyższy priorytet, utworzyły wewnętrzne zespoły z kompetencjami w zakresie AI i obowiązkowo włączyły je w rozwój nowych produktów i usług. W przyszłości nie tylko usługi programistyczne, ale także tradycyjne produkty firmowe będą zawierały w dużym stopniu elementy sztucznej inteligencji, do czego firmy muszą się intensywnie przygotowywać już dziś. Dr Rusche zauważa, że w badaniu działalności gospodarczej związanej z AI w Niemczech, przeprowadzonym przez IW Köln AI Monitor w 2020 roku, ponad 20 procent badanych firm korzysta już z aplikacji i rozwiązań technicznych opartych na AI (Büchel i in., 2021), od rozwiązań do przetwarzania głosu, przez boty do czatu, po złożone systemy do zautomatyzowanej jazdy, i że w porównaniu z poprzednim rokiem nastąpiła tym samym znaczna poprawa (Demary i in., 2020). Jednocześnie wskazuje na istniejące różnice pomiędzy firmami w Europie: w Hiszpanii, Francji i Finlandii firmy zajmują się przede wszystkim rozwiązaniami AI skierowanymi do konsumentów, podczas gdy w Niemczech istnieje silna tradycja opracowywania i oferowania rozwiązań skierowanych do przemysłu. Eduard Singer zgadza się z postulatem pozostałych mówców zachęcając do większego wsparcia finansowego dla innowacji AI na poziomie UE, ale określa istniejący krajobraz finansowania publicznego w Niemczech jako niewystarczający. Do tej pory przedsiębiorstwa wykorzystywały jedynie około 60 procent udostępnionych środków finansowych, częściowo dlatego, że biurokracja związana z finansowaniem stanowi zbyt dużą barierę wejścia dla wielu firm, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw. Jednocześnie współpraca między niemieckim środowiskiem naukowym a biznesowym w dziedzinie sztucznej inteligencji również boryka się z problemem niedostatecznej komunikacji i współpracy, co znacznie utrudnia przepływ wiedzy od badań do gospodarczego wdrożenia nowej wiedzy w konkretnych zastosowaniach rynkowych. W Niemczech za przewagę komparatywną w tym zakresie uważa się przede wszystkim badania naukowe, natomiast gospodarcze wykorzystanie wiedzy zdobytej w technologiach sztucznej inteligencji pozostaje daleko w tyle za międzynarodowymi konkurentami. Aby przezwyciężyć te problemy, komisarz Oettinger zaleca w szczególności kompleksowe wsparcie dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność w celu lepszego powiązania ich z dużymi przedsiębiorstwami i środowiskiem naukowym, ale także pilną optymalizację wsparcia dla przedsiębiorstw w zakresie kontaktów biurokratycznych, doradztwa prawnego i finansowania. Konkludując przedstawia on pojednawcze spojrzenie na gospodarczą przyszłość AI i wskazuje na stopniowy

charakter postępu technicznego, który umożliwi również nowym i mniejszym firmom z powodzeniem uczestniczyć w bieżących wydarzeniach w zakresie badań i rozwoju lub na rynkach. Eduard Singer dodaje, że niemieckie firmy często zachowują się bardzo konserwatywnie w kwestii rozwoju i wdrażania rozwiązań AI, co można przezwyciężyć jedynie poprzez intensywną edukację na wszystkich poziomach społeczeństwa. Dr Rusche zauważa, że europejskie rynki systemów AI są również bardzo rozdrobnione, a tym samym zbyt małe na poziomie krajowym w porównaniu z amerykańskimi czy chińskimi konkurentami. Niezbędny rozwój standardów technologicznych oraz ich późniejsze wprowadzenie na rynek, a w szczególności penetracja rynku, sprawiają, że konieczne jest prowadzenie intensywnych prac nad utworzeniem europejskiego cyfrowego rynku binarnego, zarówno obecnie, jak i w przyszłości. Kluczowe aspekty potrzeby działań politycznych z perspektywy ekonomicznej zostały podsumowane przez eksperta z Instytutu Gospodarki Niemieckiej w Kolonii w następujący sposób:

"Sztuczna inteligencja (AI) jest uważana za jedną z najważniejszych technologii przyszłości ze względu na jej liczne możliwości. W związku z tym inwestycje w AI gwałtownie wzrosły w ostatnich latach, zwłaszcza w USA i Chinach. Inwestycje w Unii Europejskiej są jednak znacznie niższe, a dominujące firmy cyfrowe również pochodzą raczej z USA lub Azji. Z tego powodu istnieje potrzeba podjęcia działań z perspektywy całej Unii Europejskiej (UE), aby móc konkurować na arenie międzynarodowej i zapewnić sobie suwerenność cyfrową. Projekt rozporządzenia w sprawie AI opublikowany w kwietniu 2021 r. oraz zmieniony plan koordynacji UE stanowią ważne kroki w tym kierunku: Jednolite przepisy dla całej UE zapewniają pewność prawną, a tym samym stanowią zachętę do inwestowania. Należy jednak za wszelką cenę unikać nadmiernej regulacji, aby nadal istniało miejsce na innowacje. Ponadto przejrzyste, wiążące standardy - na przykład w odniesieniu do ochrony danych - mogą umożliwić uczciwą konkurencję na rynku wewnętrznym i zwiększyć akceptację wśród konsumentów. Ogranicza to również możliwość wykorzystywania siły rynkowej. Skuteczna koordynacja ma również kluczowe znaczenie dla zapewnienia, by środki polityczne państw członkowskich i UE wzajemnie się uzupełniały i wzmacniały. W związku z tym należy teraz szybko przystąpić do realizacji tych projektów i dostosować je do potrzeb podmiotów w państwach członkowskich. Nadal jednak istnieje potrzeba podjęcia dalszych działań. Z jednej

strony należy dokończyć budowę jednolitego rynku cyfrowego, aby zwiększyć potencjał rozwojowy i zachęty inwestycyjne. Sztuczna inteligencja może również stanowić część rozwiązania w tym zakresie, na przykład poprzez pokonywanie barier językowych za pomocą aplikacji tłumaczeniowych i ułatwianie wymiany ponad granicami państw. Z drugiej strony, inicjatywy takie jak Gaia-X mogą stworzyć infrastrukturę dla rozwoju transgranicznego i między dostawcami, który odzwierciedla wartości europejskie". (Rusche, 2021).

6. Perspektywy

Po brexicie i w czasach kryzysu COVID-19, a także wyzwań zewnętrznych, takich jak systemowa konkurencja z Chinami, UE 27 państw stoi przed ważnymi decyzjami. Kryzysy ostatniej dekady, spotęgowane wyjściem Wielkiej Brytanii, która zawsze opowiadała się za finansową samoopowiedzialnością i zdecentralizowanym, rynkowym rozwiązywaniem problemów, wydają się przesunąć akcenty w kierunku integracji pozytywnej, w której technokratyczne władze na poziomie ponadnarodowym próbują odgórnie sterować działalnością gospodarczą zgodnie z określonymi celami.

Nie tak dawno temu instytucje unijne przyczyniły się znacząco do promowania wolności gospodarczej i liberalizacji gospodarek we Wspólnocie poprzez ustanowienie Wspólnego Rynku (Wohlgemuth 2007). Jednak kryzysy od 2008 r., zwłaszcza kryzys wywołany pandemią koronawirusa, wzmocniły rządy w wielu krajach i odsunęły na dalszy plan proces konkurencyjnego odkrywania, wprowadzając coraz to nowe regulacje i ograniczenia. Jednak im bardziej działalność gospodarcza staje się kosztowna i uzależniona od dotacji i układów z biurokratami z powodu różnych regulacji, tym bardziej prawdopodobne jest, że inicjatywa, odpowiedzialność osobista i dynamika gospodarcza zostaną zahamowane, a jednocześnie wzrasta nieufność i niechęć w społeczeństwie obywatelskim.

W tym procesie zapomina się o tym, co tak naprawdę uczyniło Europę zamożną i wpływową w przeszłości. Badania historii gospodarczej pokazują, że było to spowodowane właśnie politycznym rozdrobnieniem, przy jednoczesnej niezwyklej jedności duchowej i kulturowej dzięki chrześcijaństwu, w którym granice państwowe nie odgrywały prawie żadnej roli. Sprzyjało to intensywnej transgranicznej konkurencji instytucjonalnej o ludzi, kapitał i idee, a jednocześnie umożliwiało swobodny obieg i rozpowszechnianie idei na niezwykle dużym transnarodowym rynku, co prowadziło do coraz to nowych innowacji zwiększających

bogactwo (por. na ten temat Raico 1994; Vaubel 2001; Mokyr 2016). Również niemiecki ordoliberalny ekonomista Wilhelm Röpke (1958, s. 330) był przekonany, że istotą Europy nie jest centralizm i standaryzacja, lecz różnorodność i konkurencja: "Decentryzm jest rzeczywiście istotną częścią europejskiego ducha. Gdybyśmy próbowali zorganizować Europę w sposób centralistyczny, poddać ją planowej biurokracji i jednocześnie uformować ją w mniej lub bardziej zamknięty blok, byłoby to niczym innym jak zdradą Europy i europejskiego dziedzictwa.... Niszczilibyśmy wówczas właśnie to, czego musimy bronić i co sprawia, że sami jesteśmy tak samo kochani dla Europy, jak i niezastąpieni dla całego wolnego świata." Ojciec Społecznej Gospodarki Rynkowej i powojennego cudu gospodarczego w Niemczech, Ludwig Erhard, ostrzegał w podobnym duchu w swoim przemówieniu w Sztokholmie z 23 marca 1963 r.: "Biada temu, kto sądził, że Europę można podsumować jako scentralizowane państwo lub że można ją podporządkować mniej lub bardziej wyraźnej władzy centralnej. Nie - ta Europa ma swoją wartość dla reszty świata właśnie w swojej barwności, w różnorodności i odmienności życia (...) Biada nam, gdybyśmy znowu ustalili w Europie niewłaściwe kategorie."

Powrót do tej zdecentralizowanej, zorientowanej na konkurencję i zdrowej finansowo drogi integracji nie jest niemożliwy. Wskazuje na to opór "oszczędnej czwórki" (Austrii, Danii, Holandii i Szwecji) przed zbyt hojnym planem odbudowy, ale także Polski i Węgier przed tendencjami centralizacyjnymi. Wiele zależy jednak od tego, jaką pozycję w przyszłości zajmą Niemcy, jako największa gospodarka i zdecydowanie największy płatnik netto.

Wykaz źródeł

Büchel, J. et al. (2021): *KI-Monitor 2021: Status quo der Künstlichen Intelligenz in Deutschland*, Gutachten, Institut der deutschen Wirtschaft in Köln, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/KI_Monitor_Bericht_2021.pdf.

Demary, V. et al. (2020): *KI-Monitor 2020: Status quo der Künstlichen Intelligenz in Deutschland*, Gutachten, Institut der deutschen Wirtschaft in Köln, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2020/IW-Gutachten_KI_Monitor_Bericht_2020.pdf.

Katedra Badań Gospodarki Niemieckiej (2020): *Panel Discussion „New Challenges of Digital Transformation”* 7.10.2020 Warsaw School of Economics, Warsaw, <https://www.youtube.com/watch?v=SXvezK6jkGk>.

Katedra Badań Gospodarki Niemieckiej (2021): *Panel discussion "Impacts of Artificial Intelligence on Euro-pean economic development"* 13.10.2021 Warsaw School of Economics, Warsaw, <https://www.youtube.com/watch?v=-gxm-KMHWVI> .

IBM Cloud Education (2020): *Artificial Intelligence (AI)*, <https://www.ibm.com/cloud/learn/what-is-artificial-intelligence> .

James, H. (2012): *Alexander Hamilton's Eurozone Tour* Mar 5, 2012, <https://www.project-syndicate.org/commentary/alexander-hamilton-s-eurozone-tour?barrier=accesspaylog> und https://irc.princeton.edu/sites/jrc/files/jrcppf_2012_-_james_-_paper.pdf

Kapern, P. (2021): *Reform für Schuldenregeln gesucht*. Deutschlandfunk, 19.10.2021, <https://www.deutschlandfunk.de/euro-stabilitaetspakt-reform-fuer-schuldenregeln-gesucht-100.html>.

McCarthy, John et al. (1955): *A proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence*, Hanover (New Hampshire), in: <https://web.archive.org/web/20080930164306/http://www-formal.stanford.edu/jmc/history/dartmouth/dartmouth.html> .

Mokyr, J. (2016): *A Culture of Growth: Origins of the Modern Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Pole, D., Mackworth, A., Goebel, R. (1998): *Computational Intelligence. A logical Approach*, New York, Oxford University Press, p. 1, in: <https://www.cs.ubc.ca/~poole/ci/ch1.pdf> .

Raico, R. (1994): *The Theory of Economic Development and the European Miracle*, in Boettke, P.J. (ed.). *The Collapse of Development Planning*, New York: NYU Press, pp. 37–58

Röpke, W. (1958): *Jenseits von Angebot und Nachfrage*. Nachdruck der 1. Auflage, 2009, Düsseldorf: Verlagsanstalt Handwerk GmbH.

Rusche, C. (2021): *Künstliche Intelligenz – finales Statement zur Paneldiskussion am 13.10.2021*, Institut der deutschen Wirtschaft in Köln, Köln.

Russel, S. J., Norvig, P. (2009): *Artificial Intelligence. A modern approach*, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.

Sinn, H.-W. (2020): *Der Corona-Schock. Wie die Wirtschaft überlebt*. Freiburg i.Br.: Verlag Herder.

Vaubel, R. (2001). *Europa-Chauvinismus: Der Hochmut der Institutionen*. München: F.A. Herbig Verlag, Reihe Universitas.

Wikipedia (2021): *Künstliche Intelligenz. Anwendungen*, https://de.wikipedia.org/wiki/K%C3%BCnstliche_Intelligenz#Anwendungen .

Wohlgemuth, M. (2007). *Einheit in Vielfalt: Fünfzig Jahre europäische Ordnungspolitik*, FAZ, 17.03.2007, S.11.

