

Європа майбутнього. Рух до федеративного союзу



Ніколас БЕРГГРЮЕН,
засновник і президент
Berggruen Holdings,
голова Інституту Берггрюена
з управлінського
консультування для
майбутнього Європи



Натан ГАРДЕЛС,
старший радник Інституту
Берггрюена,
редактор щоквартального
видання «Нові перспективи»
(New Perspectives Quarterly)

Євросоюз зародився на попелищі Другої світової та в сутичках холодної війни як проект підтримки миру та процвітання на континенті. Щоб виконати цю місію у XXI ст. – стати чимось більшим, ніж проста «захисна реакція на жах», як висловився французький філософ Андре Глюксманн, – зараз необхідно рухатися до подальшої інтеграції.

Отримуючи Нобелівську премію миру в грудні минулого року, глави трьох ключових інститутів ЄС – Єврокомісії, Європейської ради та Європарламенту – загострили увагу на неясності повноважень і відсутності інституційної чіткості, з якими безпосередньо пов'язані проблеми організації. Якщо ці інститути не стануть легітимними в очах європейських громадян і не зможуть зробити Європейський Союз по-справжньому федеративним, коли єдина валюта доповнена загальною фінансовою та економічною

політикою, на Європу чекатиме не менш тривожне майбутнє, ніж минуле. Її соціальну модель тріптимуть шторми, породжувані глобальною економікою, у якій загострюється конкуренція.

Першим кроком має стати розроблення стратегії економічного зростання, яка допоможе вибратися з нинішньої боргової пастки і створити простір, життєво необхідний для масштабного підвищення конкурентоспроможності. Як заявляв колишній канцлер Німеччини Герхард Шредер, «структурні реформи запрацюють лише у взаємодії з траєкторією зростання». Потім, щоб продовжити перетворення, ЄС необхідно забезпечити легітимність сильного, але пов'язаного обмеженнями європейського уряду за принципами, що нагадують організацію виконавчої влади у Федеративній республіці Швейцарія. Це передбачає створення виконавчого органу,

безпосередньо підзвітного європейським громадянам (на базі існуючої Єврокомісії), зміцнення Європарламенту як нижньої палати законодавчого органу і перетворення Європейської ради (складається з лідерів країн-членів) на верхню палату законодавчого органу. При цьому Франції доведеться поступитися частиною суверенітету більше, ніж вона вважає для себе комфортним, а Німеччина буде змушена усвідомити, що в її власних інтересах взяти на себе тягар вирішення нинішнього платіжного дисбалансу в єврозоні.

Ключовим аспектом створення федеративної Європи з легітимними інститутами управління є ефективне застосування принципу, вже відомого європейцям як «субсидіарність», коли органи управління більш високого рівня беруть на себе тільки ті функції та обов'язки, які не можуть бути виконані на нижчому рівні. Інститут Берггрюена з управлінського консультування для майбутнього Європи проаналізував ці проблеми, зібравши компактну групу найбільш видатних і досвідчених європейських політиків, щоб обговорити і запропонувати структуру інститутів, які зможуть управляти федеративною Європою, і скласти покроковий план руху вперед (до групи увійшли Марек Белка, Тоні Блер, Хуан Луїс Себріан, Жак Делор, Мохаммед Ель-Еріан, Ніл Фергюсон, Ентоні Гіденс,

Феліпе Гонсалес, Отмар Іссінг, Якоб Келленбергер, Ален Менку, Маріо Монті, Роберт Манделл, Жан Пізані-Феррі, Романо Проді, Нуріель Рубіні, Герхард Шредер, Майкл Спенс, Джозеф Стігліц, Пітер Сазерленд, Матті Ванханен, Гі Верхофстадт, Франц Вранічкій і Аксель Вебер). Ця стаття – результат проведених дискусій.

Проблема Німеччини

Прихильники федеративної Європи повинні донести свою точку зору до скептично налаштованої європейської громадськості. Увагу слід акцентувати не лише на перевагах об'єднаного континенту з найбільшим світовим ринком і вільним пересуванням трудових ресурсів і капіталів, а й на невідповідності існуючих європейських структур вимогам сучасного глобального світу. Канцлер Німеччини Ангела Меркель запропонувала поглянути на ситуацію як вона є: на частку Європи припадає 7% населення планети, 25% світового виробництва і 50% соціальних витрат. Глобальна конкуренція загострюється, і без реформ буде складно державам підтримувати загальний добробут, до щедрот якого звикли європейці. Європейська громадськість, як вказує колишній польський прем'єр-міністр Марек Белка, зазвичай розглядає єдину валюту як фактор, що «посилило недоліки глобалізації», а не захищає від них, оскільки



ки начебто через введення євро економічна доля європейців виявилася в руках глобальних фінансових ринків, а їхні робочі місця – балансують з країнами із дешевою робочою силою, як у Китаї. Насправді, як підкреслив Белка, все навпаки: єдина можливість зробити Європу знову конкурентоспроможною і скористатися перевагами глобалізації – перейти до створення політичного союзу.

Провал євро нашкодить як ядру, так і периферії Європи, і німецькому середньому класу, цілком можливо, доведеться заплатити найвищу ціну. Сьогоднішні успіхи Німеччини як найбільш конкурентоспроможного з європейських торгових партнерів були закладені структурними реформами, проведеними кілька років тому. Вони включали підвищення пенсійного віку та зниження вартості робочої сили. При цьому збільшувалися капіталовкладення у підготовку персоналу і науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи. Це сприяло збереженню здорових показників промислового вироб-

ництва – 24% загального обсягу економіки країни. Однак у Німеччині, здається, ніколи не обговорювалася перспектива обвалу євро і загроза, яку він несе для індустріальної основи німецького процвітання. У цьому разі Німеччині доведеться повернутися до марки, вартість її різко зросте, а конкурентоспроможність обробної промисловості впаде. Німецькі транснаціональні компанії, не втрачаючи часу, перенесуть виробництво в інші країни, щоб скористатися перевагами дешевої робочої сили, глобального поширення технологій і мережами поставок, які забезпечують якісне виробництво в інших місцях. Дослідження і розробки можуть залишитися вдома, але виробництво і збірка, які асоціюються з великою кількістю робочих місць середнього рівня доходу, будуть виведені за кордон. За такого сценарію найбільше програють представники середнього класу, тому можна сказати, що євро для Німеччини – це певною мірою класове питання.

Проте саме завдяки традиційно сильній промис-

ловій базі Німеччина менше за інші країни орієнтована на фінансові ринки, у результаті німецька політична еліта менш чутлива до того, як фіскальна політика, запропонована Берліном, впливає на глобальний ринок цінних паперів. Однак саме ці ринки диктують, чи виживе євро і яких витрат зазнає німецький середній клас. Якщо Німеччина хоче залишитися в глобальному світі процвітаючою державою і справедливим суспільством, уся надія тільки на можливість зробити це всередині стабільної єврозони – і для цього буде потрібно створити для початку банківський, потім фіскальний і, нарешті, федеративний політичний союз.

Крім того, крах євро поставить під удар і фінансовий сектор, і економіку Німеччини в цілому. Ефект доміно від дефолтів на периферії Європи зрештою вдарить по німецьких банках і вкладниках, оскільки вони є основними кредиторами, які володіють проблемними боргами (з урахуванням гігантських позик на суму 300 млрд. євро, виданих у 2012 р. Греції, Ірландії, Італії, Португалії та Іспанії). Якщо провал у євроні відбудеться через нерішучість Берліна, провина за крах євро цілком ляже на Німеччину, а цього не хоче ні німецька громадськість, ні еліта.

Отже, у Берліна безліч переконливих аргументів на користь збереження євро, але для цього він повинен допомогти скорегувати дестабілізуючий дисбаланс платежів, погодившись на зменшення позитивного сальдо. Насправді при зменшенні

позитивного сальдо платіжного балансу потреба у так званому трансферному союзі, проти якого виступають багато німців, – постійні субсидії більш слабким периферійним державам – сама собою відпаде. Однак при збереженні значного позитивного сальдо такий союз стане неминучим, оскільки тільки в цьому разі інші європейці отримають можливість купувати німецькі товари. Таким чином, головна проблема для Німеччини сьогодні полягає не в тому, щоб виручити інших, а в тому, щоб врятувати себе, поки не стало надто пізно.

Союз сьогодні

В історії можна знайти лише кілька прикладів успішних політичних федерацій. У період конфедерації в 1780-х роках Сполучені Штати були групою малонаселених молодих штатів зі спільною культурою та мовою, тому цей приклад не можна застосувати до реалій сьогоденної Європи. Досвід Швейцарії пропонує більше корисних уроків, у тому числі повільне дозрівання. «Федерації потрібен час», – говорить колишній швейцарський дипломат Якоб Келленбергер. «Людам, які живуть у швейцарських кантонах, потрібні були століття, щоб дізнатися один про одного, потім протягом тривалого періоду існувала конфедерація, і нарешті в 1848 р. було зроблено крок до федерації. Цьому передували період серйозних непорозумінь між лібералами і консерваторами, протестантами і католиками». Федерація в Швейцарії відбулася, на його думку, тільки тому,

що центр із повагою ставився до автономії кантонів (які ніколи не мали великого бажання поступатися своєю владою) і не зловживав повноваженнями. Більше того, всі повноваження, не делеговані особливим чином федеральному уряду, відповідно до Конституції Швейцарії залишилися у кантонів. Пройшовши багаторічний шлях поступової інтеграції, а також урахуваючи прискорення всіх світових процесів, Європа повинна завершити перехід до повноцінного політичного союзу в найближчі роки та десятиріччя, а не століття, але тим не менш швейцарська модель може виявитися дуже корисною.

Відповідаючи якось на запитання, чому скандинавські країни процвітають, незважаючи на високі податки, економіст Мілтон Фрідман зазначив, що консенсус забезпечує їх загальна ідентичність і однорідна культура. Вільні ринки, на його думку, важливі саме тому, що дозволяють людям кооперуватися, незважаючи на відсутність спільної ідентичності та навіть на взаємну ненависть. За тією ж схемою процес інтеграції до цього часу успішно працював у Європі, але для забезпечення прибутку та взаємодії інститутам необхідно просуватися слідом за ринками. Європейські інститути повинні зосередитися на забезпеченні загальнодоступних товарів і послуг в інтересах всієї спільноти, уникаючи при цьому зайвого втручання в автономне життя членів союзу. Тобто, Європі, за прикладом Швейцарії, потрібен сильний, але пов'язаний обмеженнями центральний уряд, який

сприяв би максимальному різноманіттю на місцевому рівні. Як і скрізь, це питання збалансованості пріоритетів. Управління найбільш ефективне (завдяки тому, що воно стає більш легітимним і відповідальним), коли масштаб невеликий; ринки ж досягають свого найвищого розквіту завдяки великим масштабам.

Одна зі сфер, де, безумовно, необхідно централізоване регулювання та інституційні рамки – це фінанси. Як зазначав колишній іспанський прем'єр Феліпе Гонсалес, «безглуздо, коли країни-члени дотримуються різних правил у загальному інтегрованому просторі, де вільно діють фінансові інститути. Відсутність єдиних норм регулювання стане причиною нової фінансової кризи і буде перешкоджати розвитку Європи в найближчі десятиріччя на тлі нових конкурентних викликів глобальної економіки». Європейські країни також повинні узгодити єдині вимоги до платіжного балансу та гармонізувати мінімальне оподаткування, щоб фінансувати європейський бюджет. Подібні заходи сприятимуть глибоким структурним реформам у країнах-членах, включаючи підвищення гнучкості ринків праці, що стане стимулом до підвищення конкурентоспроможності.

Деякі вважають, що вирівнюванням європейських держав за такими параметрами, як рівень зарплат, соціальний контракт і податкові ставки, повинна займатися Єврокомісія, у якій представлені всі 27 країн-членів, а не міжурядові угоди, у пере-



говорах по яких неминуче домінують Франція й особливо Німеччина. Розумно, але щоб узяти на себе таку роль, Єврокомісії потрібно буде надати додаткової легітимності.

Тобто, щоб стати обличчям політичного об'єднання на континенті, голова Єврокомісії повинен обиратися громадянином Європи безпосередньо. Європарламенту та Європейській раді необхідно надати можливість вносити законопроекти (зараз такі повноваження має тільки Єврокомісія). Також є сенс розподіляти місця в Європарламенті в більш точній відповідності з чисельністю населення країн-членів. Крім того, слід ввести пост єврокомісара із заощаджень, який стежитиме за виконанням країнами-членами своїх зобов'язань у фінансовій і бюджетній сферах.

Колишній глава МЗС Німеччини Йошка Фішер запропонував використовувати нинішню легітимність національних держав для більш ефективної єдиної європейської бюджетної політики. «Оскільки фіскальний союз неможливий без єдиної бюджетної політики, – зазначив він, – жодне рішення не може бути прийняте без

національних парламентів. Це означає, що є необхідність у "Європейській палаті", що складається з лідерів національних парламентів. Подібна палата спочатку може функціонувати як консультативний орган, а національні парламенти збережуть свою компетенцію; пізніше, на базі міжурядового договору, вона повинна перетворитися на реальний орган парламентського контролю та прийняття рішень, до якого увійдуть делеговані члени національних парламентів» (у тому ж дусі висловлювався німецький філософ Юрген Хабермас, пропонуючи об'єднати національний і європейський суверенітет, так щоб «деякі члени Європарламенту одночасно були депутатами своїх національних парламентів»).

Хоча Європейська федерація повинна бути відкрита для всіх членів ЄС, рухові в цьому напрямі не повинна перешкоджати неготовність окремих держав, але й нав'язування теж неприпустимо. Демократична громадськість кожної з країн повинна визначитися, наскільки глибоким є її бажання увійти до складу федерації або вийти з неї. Було б

помилкою вважати, що сильний політичний союз можна побудувати на основі недопрацьованих договорів. У його основу повинно бути покладено всенародне волевиявлення. Добрим майданчиком для дискусій, як пропонує Шредер і багато інших європейських політиків, міг би стати повномасштабний європейський форум.

Колишній Прем'єр-міністр Бельгії Пі Верхофстадт, німецький політик Даніель Кон-Бендіт (обидва члени Європарламенту) та інші запропонували перетворити вибори до Європарламенту-2014 в обрання установчих зборів, яке обговорить проект нової Конституції Європи з урахуванням усіх цих ідей.

У чому специфіка функціонування політичного союзу в Європі? Передбачається, що Європарламент проголосує за обрання глави Єврокомісії, який потім сформує кабінет міністрів із представників найбільших партій у Європарламенті – включаючи міністра фінансів, наділеного правом стягувати податки та складати бюджет Європи. Головною турботою міністра фінансів стала б макроекономічна координація, а не мікроекономічний менеджмент. Інші позиції в кабінеті будуть розподілятися відповідно до розподілу суспільних послуг на наднаціональному рівні (оборона, зовнішня політика, енергетика, інфраструктура тощо), залишаючи в компетенції окремих національних урядів федерації якомога більше інших питань. Європейський суд міг би виступати в якості арбітра в разі виникнення претензій щодо суверені-

тету між Єврокомісією та країнами-членами.

Оскільки обрання глави виконавчої влади союзу посилює позиції Європарламенту, мало б сенс проводити парламентські вибори за загальноєвропейським, а не національними партійними списками. Багато чого необхідно визначати на виборах, тому гострота дискусій і активність виборців зростає, що, у свою чергу, підвищує легітимність результатів голосування та інститутів у цілому. Партії, що отримали менше 10 або 15% голосів на загальноєвропейських виборах, будуть брати участь у дебатах, але не зможуть голосувати. Такий порядок роботи сприятиме компромісній, центристській політиці та дасть змогу уникати глухих кутів, які можуть виникати через право вето дрібних партій у коаліції.

Існуюча в нинішньому вигляді Європейська рада, відповідно, перетворюється у верхню палату законодавчого органу влади федерації. Членство буде визначатися національними державами зі зрушенням за часом, при цьому термін повноважень слід встановити довше мінімального виборчого циклу депутатів нижньої палати парламенту. У такий спосіб можна забезпечити управління на довгостроковий період. На відміну від нижньої палати, яка зосередиться переважно на короткострокових інтересах країн-членів, верхня палата стане дорадчим органом і опікуватиметься більш загальними і довгостроковими проблемами. Представництво – на пропорційній основі відповідно до кількості

населення країн-членів.

Щоб збереглися такі якості нинішньої Єврокомісії, як позапартійність і відданість принципам меритократії, кожен міністр кабінету в комісії повинен мати в якості напарника постійного секретаря з Європейської громадянської служби у відповідній сфері компетенції. Як і в ідеальній «Вестмінстерській системі» формування бюджету залишиться в руках Єврокомісії, а не Європарламенту. Комісія буде виносити бюджет на голосування до парламенту, а «конструктивний вотум недовіри» дає змогу парламенту не погодитись із політикою, запропонованою комісією. У цьому разі формується новий уряд (конструктивний вотум недовіри – це механізм досягнення консенсусу, який полягає в тому, що вотум недовіри може бути винесений, тільки якщо вже забезпечена підтримка нової, альтернативної правлячої коаліції). Податки та закони повинні бути схвалені більшістю обох палат.

Коли, якщо не тепер?

На шляху до подібного політичного союзу, безумовно, виникне величезна кількість суперечливих моментів. Нові інститути та їх норми в ідеалі повинні бути побудовані знизу доверху на установчій асамблеї, а не за допомогою зміни договорів. Але як запусити реальний процес союзного будівництва? Великим партіям, які отримують більшість місць у Європарламенті, доведеться шукати компроміс і виробляти загальний порядок денний, щоб забезпечити управління –

але що буде, якщо вони не впораються? І найголовніше, чи можна дійсно побудувати політичний союз, якщо цьому не передуватиме будівництво нації в масштабах усього континенту, націлене на створення спільної ідентичності, спрямованої у майбутнє? Однак зараз найважливіше – визнати, що існуюча система не працює і тісніша, а не вільна інтеграція є найбільш розумним і привабливим рішенням.

У 1789 Олександр Гамільтон, який обіймав пост Міністра фінансів США, запропонував створити сильну Федеральну систему управління, яка візьме на себе борги штатів, що виникли в період Американської революції. Він гарантував стабільний прибуток у майбутньому і заявив про намір надалі проводити єдину фіскальну політику, при цьому зберігаючи значною мірою місцевий суверенітет у нефедеральних питаннях. Це був перший крок у становленні США як континентальної, а зрештою – глобальної держави. Тому рішення боргової проблеми в ЄС теж може стати основою зародження політичного союзу, що дасть можливість Європі стати одним із найпотужніших стовпів геополітичного порядку XXI століття. Єдина відповідь на нинішні європейські виклики, яку можуть дати лідери та громадськість Євросоюзу – взяти на себе врешті-решт зобов'язання і почати перетворення, подолавши нерішучість.

Висловлюємо щирі подяки журналу «Россія в глобальній політиці» за право публікації цього матеріалу