



Komisja
Europejska

Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski

Oceny i wnioski
Team Europe

Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski

Oceny i wnioski
Team Europe

Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski

Oceny i wnioski
Team Europe

Pod redakcją
Jana Barcza
Zbigniewa Czachóra

Komisja Europejska
Przedstawicielstwo w Polsce

Warszawa 2019

TEAM
EUROPE



Publikacja ta jest dostępna w wersji elektronicznej pod adresem:
www.publications.europa.eu/pl

Projekt okładki
Agnieszka Miłaszewicz

Przygotowanie do druku, druk i oprawa
Dom Wydawniczy ELIPSA

Oddano do składu 24 X 2019 r.
Przekazano do druku 25 XI 2019 r.

Niniejsza publikacja jest bezpłatna.

Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w jej imieniu, nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji. Informacje i poglądy zawarte w niniejszej publikacji są poglądami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska UE.

© Unia Europejska, 2019.

Ponowne wykorzystanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.
Ponowne wykorzystanie dokumentów Komisji reguluje decyzja 2011/833/UE (Dz.U. L 330 z 14.12.2011, s. 39).
Zmiana oryginalnego znaczenia lub przekazu niniejszego dokumentu jest niedozwolona.
Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za skutki wynikające z ponownego wykorzystania niniejszej publikacji.

Komisja Europejska
Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Jasna 14/16a
00-041 Warszawa
tel.: +48 22 556 89 89
faks: +48 22 556 89 98
e-mail: ec-poland@ec.europa.eu

Komisja Europejska
Przedstawicielstwo Regionalne
ul. Widok 10
50-052 Wrocław
tel.: +48 71 324 09 09
faks: +48 71 344 17 08
e-mail: ec-wroclaw@ec.europa.eu



ec.europa.eu/polska



[/komisjaeuropejska](https://www.facebook.com/komisjaeuropejska)



[/EUinPL](https://twitter.com/EUinPL)

Print	ISBN 978-92-76-11586-1	doi: 10.2775/377015	JJ-01-19-759-PL-C
PDF	ISBN 978-92-76-11587-8	doi: 10.2775/635461	JJ-01-19-759-PL-N

Pamięci Bogusława Stanisławskiego
(1930–2019)

12 września 2019 r. odszedł nasz przyjaciel w zespole *Team Europe*, Bogusław. Był naszym cichym i skromnym autorytetem. Świadek historii. Całym swoim życiem pokazał jak być obywatelem Świata, Europejczykiem i zarazem szczerym, polskim patriotą. Po wojnie zaokrętował się na statek do Egiptu, zwiedził Europę Zachodnią. Widział niszczące konsekwencje wojny, ale również szanse na ułożenie pokojowego świata. Anglista, pracownik MSZ, członek misji obserwacyjnej z ramienia ONZ w Wietnamie, promował polską kulturę w Londynie i na Bałkanach, był negocjatorem w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Niósł ideę praw człowieka w podzielonej wówczas Europie. Członek Solidarności, komitetu wyborczego Jacka Kuronia, współzałożyciel i prezes polskiego oddziału *Amnesty International*, aktywny w ochronie praw człowieka na forum międzynarodowym. Przyjaciel młodzieży. Za zasługi prezydent Bronisław Komorowski odznaczył Bogusława Stanisławskiego w 2011 r. Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski.

Po 2015 r., uznając, że w Polsce zagrożone są wartości, o które walczył przez całe życie, stał się aktywnym uczestnikiem protestów, demonstracji i działań na rzecz ochrony praw człowieka i przestrzegania praworządności. W swoim wzruszającym „testamencie politycznym”, wygłoszonym podczas ostatniego wykładu w Akademii Sztuk Przepięknych w sierpniu 2019 r. zwracał się do młodych ludzi z wezwaniem – „Odrzućcie obojętność”.

Bardzo będzie nam Go brakować.

Spis treści

Wykaz akronimów	8
Notki biograficzne autorów	10
Wstęp	14

Wprowadzenie

1. Nowy początek. Unia po wyborach do Parlamentu Europejskiego <i>Marek Prawda</i>	17
2. Jakiej mitologii potrzebuje dziś Europa? <i>Marcin Napiórkowski</i>	22
3. Polacy po wyborach 13 października 2019 roku <i>Lena Kolarska-Bobińska</i>	28

Część 1: Ochrona klimatu

Rozdział 1.1. Problemy związane ze zmianami klimatycznymi (polityka energetyczna, środowisko) <i>Jan Truszczyński</i>	33
---	----

Część II: Społeczna gospodarka rynkowa w UE

Rozdział 2.1. Węzłowe zagadnienia unijnego rynku wewnętrznego <i>Artur Nowak-Far</i>	39
Rozdział 2.2. Polityka społeczna <i>Maria Ewa Szatlach</i>	44
Rozdział 2.3. Międzynarodowe unikanie opodatkowania – wyzwanie dla Polski i Unii Europejskiej <i>Dominik J. Gajewski</i>	49
Rozdział 2.4. Rolnictwo i rozwój wsi <i>Justyna Miecznikowska</i>	53

Część III: Strefa euro

Rozdział 3.1. Kondycja strefy euro, szanse reform <i>Maciej Krzak</i>	58
Rozdział 3.2. Wpływ wyników wyborów na stanowisko w sprawie przystąpienia Polski do strefy euro <i>Marian Noga</i>	62

Część IV: Era cyfrowa w UE

Rozdział 4.1. Unijny rynek cyfrowy i cyberbezpieczeństwo <i>Jarosław Greser</i>	66
--	----

Część V: Praworządność, migracje

Rozdział 5.1. Praworządność	
<i>Jan Barcz, Ewelina Cała-Wacinkiewicz</i>	72
Rozdział 5.2. Migracje	
<i>Marta Pachocka, Aleksandra Szczerba-Zawada</i>	77
Rozdział 5.3. Populizm, tożsamość narodowa i nacjonalizm	
<i>Joanna Orzechowska-Wacławska, Marcin Szewczyk</i>	83

Część VI: Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych

Rozdział 6.1. Brexit	
<i>Grzegorz Gil</i>	89
Rozdział 6.2. Stanowisko wobec problemów związanych z rozwojem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE	
<i>Beata Przybylska-Maszner</i>	94
Rozdział 6.3. Stosunki z Europą Wschodnią, Partnerstwo Wschodnie	
<i>Beata Piskorska</i>	99

Część VII: Głos młodych obywateli w UE

Rozdział 7.1. Młodzież: Odnajdywanie politycznego sensu członkostwa Polski w UE	
<i>Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz</i>	105

Część VIII: Polska w Unii Europejskiej po wyborach 13 października 2019 roku

Rozdział 8.1. Polityka unijna Polski po wyborach	
<i>Joanna Dyduch, Zbigniew Czachór</i>	111
Rozdział 8.2. Wpływ wyborów parlamentarnych na status Polski w Unii Europejskiej	
<i>Piotr Maciej Kaczyński</i>	115
Rozdział 8.3. Negocjacje budżetowe	
<i>Jan Truszczyński</i>	119
Rozdział 8.4. Trójmorze jako alternatywny wobec UE twór geopolityczny	
<i>Krzysztof Krysieniel</i>	123
Rozdział 8.5. Rola Grupy Wyszehradzkiej w Unii Europejskiej	
<i>Tomasz Kubin</i>	127
Rozdział 8.6. Relacje Polski z Niemcami	
<i>Justyna Miecznikowska</i>	131
Konkluzje i rekomendacje	136
Załącznik: <i>Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy</i> . Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen.	
Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2014)	147

Wykaz akronimów

CEFTA	– Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
DCFTA	– Umowa o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
EDIS	– Europejski System Gwarantowania Depozytów
EKPC	– Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
EKR	– Grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w Parlamencie Europejskim
EMS	– Europejski Mechanizm Stabilności
ENA	– Europejski Nakaz Aresztowania
ENVI	– Komisja Parlamentu Europejskiego ds. Ochrony Środowiska Naturalnego i Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności
EPS	– Europejska Polityka Sąsiedztwa
EŚiW	– Europa Środkowa i Wschodnia
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
EWEA	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom)
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
GAC	– Rada ds. Ogólnych
GW (V4)	– Grupa Wyszehradzka
KE	– Komisja Europejska
KNZ	– Karta Narodów Zjednoczonych
KO	– Koalicja Obywatelska
KPP	– Karta Praw Podstawowych UE
NATO	– Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (<i>North Atlantic Treaty Organisation</i>)
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PE	– Parlament Europejski
PiS	– Prawo i Sprawiedliwość
PO	– Platforma Obywatelska
PSiW	– Pakt Stabilności i Wzrostu
PSL	– Polskie Stronnictwo Ludowe
PW	– Partnerstwo Wschodnie
PWBiS	– Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości
QMV	– głosowanie większością kwalifikowaną (<i>qualified majority voting</i>)
RG	– Rzecznik Generalny

RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SAPS	– system jednolitej płatności obszarowej (<i>Single Area Payment Scheme</i>)
SN	– Sąd Najwyższy
SPI	– Sąd Pierwszej Instancji (obecnie Sąd UE, SUE)
SRM	– Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji
SSM	– Jednolity Mechanizm Nadzorczy
SUE	– Sąd Unii Europejskiej (uprzednio Sąd Pierwszej Instancji, SPI)
TEWEA	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej
TEWG	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
TEWWiS	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TRAN	– Komisja Parlamentu ds. Transportu i Turystyki
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	– Unia Europejska
UGiW	– Unia Gospodarcza i Walutowa
WE	– w zależności od kontekstu: Wspólnota Europejska lub Wspólnoty Europejskie
WRF	– Wieloletnie Ramy Finansowe
WPR	– Wspólna Polityka Rolna
V4	– Grupa Wyszehradzka

Notki biograficzne autorów

Jan Barcz – prof. dr hab., kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, były dyplomata – m.in. Ambasador RP w Wiedniu (1995–1999) i Dyrektor Departamentu UE MSZ (2000–2001).

Ewelina Cała-Wacinkiewicz – dr hab., prof. Uniwersytetu Szczecińskiego, dyrektor Instytutu Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji US. Autorka i redaktorka publikacji z zakresu prawa międzynarodowego oraz prawa UE, w tym monografii poświęconych fragmentacji prawa międzynarodowego oraz charakterowi prawnemu Unii Europejskiej. Członek Zarządu Grupy Polskiej *International Law Association*.

Zbigniew Czachór – prof. dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, prezes Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich.

Joanna Dyduch – dr hab., adiunkt w Instytucie Bliskiego i Dalekiego Wschodu Uniwersytetu Jagiellońskiego, przez wiele lat związana z Wydziałem Nauk Społecznych na Uniwersytecie Wrocławskim, gdzie uzyskała tytuł doktora i doktora habilitowanego. Jej zainteresowania badawcze lokują się w obszarze studiów europejskich i izraelskich.

Dominik Jan Gajewski – dr hab. nauk prawnych, profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, kierownik ośrodka naukowo-badawczego Centrum Analiz i Studiów Podatkowych SGH.

Grzegorz Gil – dr nauk politycznych, adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Międzynarodowego UMCS w Lublinie. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się na procesach budowania państwa i systemach bezpieczeństwa międzynarodowego. Po 2016 r. baczny obserwator Brexitu.

Jarosław Greser – dr nauk prawnych, adwokat, adiunkt na Wydziale Chemii UAM w Poznaniu w zakresie prawa nowych technologii i regulacji wschodzących technologii. Autor publikacji naukowych na temat prywatności, ochrony danych osobowych i implementacji dyrektywy NIS.

Piotr Maciej Kaczyński – szkoleniowiec i publicysta; wykładowca zewnętrzny Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA, Maastricht) gdzie szkoli pracowników instytucji europejskich; wcześniej związany z Centrum Studiów nad Polityką Europejską

(CEPS, Bruksela) oraz z Instytutem Spraw Publicznych (ISP, Warszawa). Autor publikacji think tankowych oraz publicystycznych na łamach Onet.pl i Euractiv.com; prowadzi stronę o polityce polskiej i europejskiej <https://political-europe.com/>.

Lena Kolarska-Bobińska – prof. dr hab. socjologii, była dyrektorem Centrum Badania Opinii Społecznej oraz *think-tanku* Instytut Spraw Publicznych, posłanka do Parlamentu Europejskiego 2009–2013, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w rządach D. Tuska i E. Kopacz 2013–2015.

Krzysztof Krysienieł – dr hab. nauk społecznych, profesor Wyższej Szkoły Bankowej, specjalizuje się w transformacji ustrojowej i systemach politycznych krajów postkomunistycznych, przed wszystkim republik powstałych w wyniku rozpadu Jugosławii.

Maciej Krzak – dr hab., profesor nadzw. Uczelni Łazarskiego w Warszawie od 2014 r. Wcześniej współpracownik CASE, PKPP „Lewiatan”, główny ekonomista banków: Citibank Handlowy i ING w Warszawie, ekonomista w banku centralnym Austrii i konsultant Institute of International Finance w Waszyngtonie oraz Banku Światowego.

Tomasz Kubin – dr hab. w dyscyplinie nauki o polityce, pracownik badawczo-dydaktyczny Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, specjalizuje się w zakresie stosunków międzynarodowych.

Justyna Miecznikowska – dr hab. nauk społecznych w dyscyplinie nauk o polityce i administracji na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego w Katedrze Systemów Politycznych, członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich.

Marcin Napiórkowski – dr hab., wykłada w Instytucie Kultury Polskiej Uniwersytetu Warszawskiego. Bada współczesne mity, specjalizuje się w mitach politycznych i teoriach spiskowych.

Marian Noga – prof. dr hab., dyrektor Instytutu Współpracy z Biznesem Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu. Spectrum badań profesora obejmuje wzrost gospodarczy i jego pomiar, ekonomię kultury, neuroekonomię, badania gospodarki kreatywnej *in statu nascendi* oraz konstruowanie i realizowanie polityki monetarnej. Dorobek naukowy profesora obejmuje 32 książki oraz ponad 160 artykułów naukowych opublikowanych w kraju i za granicą (Nowy Jork, Londyn, Munster, Drezno).

Artur Nowak-Far – specjalista prawa gospodarczego UE, szef Instytutu Prawa Szkoły Głównej Handlowej, profesor nauk prawnych, doktor nauk ekonomicznych, były wiceminister spraw zagranicznych.

Joanna Orzechowska-Waślawska – dr, socjolożka i ekonomistka, adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jej zainteresowania naukowe leżą na pograniczu socjologii i ekonomii. W swojej pracy badawczej zajmuje się analizą wpływu czynników ekonomicznych na powstawanie, rozwój i odradzanie się ruchów narodowych i nacjonalistycznych w Europie.

Marta Pachocka – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Studiów Politycznych Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i kierownik Zespołu Polityk Migracyjnych w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Jej zainteresowania naukowe dotyczą studiów europejskich oraz studiów migracyjnych i uchodźczych.

Beata Piskorska – dr hab. nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie, Katedrze Stosunków Międzynarodowych. Jej zainteresowania i publikacje naukowe koncentrują się wokół problematyki integracji europejskiej, tożsamości UE w stosunkach międzynarodowych i relacjach ze światem zewnętrznym, głównie wschodnim sąsiedztwem.

Marek Prawda – dr nauk humanistycznych, dyrektor Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce. W latach 2012–2016 Stały Przedstawiciel RP przy Unii Europejskiej, Ambasador RP w Szwecji (2001–2005) i w Niemczech (2006–2012).

Beata Przybylska-Maszner – dr hab. w zakresie nauk o polityce. Zatrudniona na stanowisku profesora uczelni w Zakładzie Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zastępca redaktora naczelnego czasopisma naukowego „Rocznik Integracji Europejskiej”. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje wokół zagadnień związanych z zewnętrznym wymiarem działań UE, w szczególności wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony.

Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz – dr nauk humanistycznych, 1967–1993 adiunkt w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN, następnie kierownik Zakładu Socjologii Kultury, dyrektor Departamentu Statystyki Społecznej GUS, 1998–2004 członkini zespołu ekspertów przy pełnomocniku rządu ds. negocjacji o członkostwo Polski w UE, do 2009 radca ministra w UKIE. Obecnie działa społecznie w fundacjach i stowarzyszeniach: *Genius Loci*, *Pro Publico Bono*, Centrum Prasowe Europy Środkowej, Polska w Europie.

Maria Ewa Szatlach – dr hab. nauk politycznych w dyscyplinie nauk politycznych i administracji na Wydziale Nauk Politycznych i Administracji Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (prof. uczelni), członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych.

Aleksandra Szczerba-Zawada – doktorka nauk prawnych, kierowniczka Zakładu Administracji na Wydziale Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim. Ekspertka zewnętrzna Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE). Visiting Professor Uniwersytetu Aldo Moro w Bari. Specjalizuje się w prawie Unii Europejskiej oraz prawie antydyskryminacyjnym.

Marcin Szewczyk – dr hab., politolog, romolog, medioznawca, językoznawca, filmoznawca, profesor w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie. Kierownik Seminarium doktoranckiego WSiIZ w zakresie nauk o komunikacji społecznej i mediach. Obecnie w pracy badawczej koncentruje się na analizie dyskursu nowych mediów jako narzędzi komunikowania perswazyjnego oraz etnicznej polityce publicznej. Zaangażowany między innymi w krajowy projekt krytycznej analizy dyskursu dotyczącego mniejszościowych grup etnicznych (*Mediatyzacja dyskryminacji*). Od 2014 r. prowadzi blog naukowy *Nie „pa Rromanes” ale o Romach* (romowie.blogspot.com).

Jan Truszczyński – m.in. z-ca szefa Misji RP przy Wspólnotach Europejskich 1989–1993, Ambasador RP przy UE 1996–2001, doradca Prezydenta RP 2001, pełnomocnik Rządu ds. Negocjacji o Członkostwo RP w UE 2001–2003, podsekretarz/sekretarz stanu w MSZ do 2005, z-ca dyr. generalnego w DG Rozszerzenie w Komisji Europejskiej 2007–2009, z-ca DG i dyrektor generalny DG Edukacja i Kultura w Komisji Europejskiej 2009–2014). W okresie 2014–2018 był doradcą w Kijowie i wykładowcą w Akademii Biznesu i Finansów Vistula.

Rok 2019 ma szczególne znaczenie dla Unii Europejskiej. Wybory do Parlamentu Europejskiego (23–26 maja) wykazały wzrost społecznego zainteresowania w państwach członkowskich przyszłymi losami Unii, o czym świadczy wysoka frekwencja (powyżej 50%). Jednocześnie pozwalają one na optymizm jeśli chodzi o główne wyzwanie, z jakim konfrontowany jest w ostatnich latach proces integracji europejskiej: coraz głośniejsza artykulacja ruchów antyeuropejskich, nacjonalistycznych, ksenofobicznych, populistycznych. Zostały one w następstwie wyborów relatywnie osłabione w Parlamencie Europejskim, a ugrupowania prointegracyjne zyskały zdecydowaną większość, przy czym mocniejszą niż dotychczas pozycję osiągnęli zieloni i liberałowie, przełamując dotychczasową dominację partii chadeckiej i socjaldemokratycznej.

Po wyborach do Parlamentu Europejskiego rozpoczął się niezmiernie istotny proces wyłaniania kandydatów na najważniejsze unijne stanowiska, przy czym bez wątpienia w centrum uwagi znajdowało się powołanie nowego kolegium Komisji Europejskiej. Ursula von der Leyen, desygnowana na przewodniczącą Komisji, w swoim „Programie dla Europy” przedstawiła zestawienie najważniejszych wytycznych na nadchodzącą kadencję 2019–2024: 1) Europejski Zielony Ład, 2) Gospodarka, która służy ludziom, 3) Europa na miarę ery cyfrowej, 4) Ochrona naszego europejskiego stylu życia (w tym praworządność i tworzenie polityki migracyjnej), 5) Silniejsza pozycja Europy w świecie, 6) Nowy impuls dla demokracji europejskiej¹.

Z drugiej strony rok 2019 jest również niezmiernie istotny dla pozycji Polski w procesie integracji kontynentu europejskiego. W ostatnich czterech latach rządząca formacja nie tylko relatywizowała znaczenie Unii Europejskiej. W węzłowych kwestiach dystansowała się wobec projektów Unii: wspólnej waluty – euro, polityki klimatycznej, kryzysu migracyjnego, budowania wspólnej polityki obronnej UE. Przede wszystkim jednak sytuacja wewnętrzna w Polsce wzbudziła zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia praworządności.

Stało się to przyczyną „uruchomienia” wobec Polski, po raz pierwszy w historii UE, procedury art. 7 TUE („wyraźne ryzyko naruszenia wartości”, o których mówi art. 2 TUE). W stosunku do Polski wszczęto szereg postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, z których dwa zakończyły się wyrokami Trybunału, wskazującymi na naruszenie praworządności. W konsekwencji, znaczenie Polski w Unii Europejskiej istotnie osłabło. Nałożył się na to powrót uprzedzeń wysuwanych w przeszłości wobec „dużego” rozszerzenia Unii oraz pojawienie się wyraźnych tendencji protekcjonistycznych, czego

¹ *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024).* https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf

wyrazem są kontrowersje wokół statusu pracowników delegowanych, a zwłaszcza tzw. pracowników szczególnie mobilnych (kierowców firm transportowych).

Z powyższych względów zespół *Team Europe* postanowił poddać analizie określone w programie Ursuli von der Leyen priorytety rozwoju Unii Europejskiej. Nie będzie przy tym przesadą stwierdzenie, że wynik wyborów parlamentarnych w Polsce 13 października 2019 r. wywrze niezmiernie istotny wpływ nie tylko na dalszy rozwój wewnątrzpolityczny państwa, lecz również na stosunek Polski do priorytetów rozwoju UE, a tym samym na miejsce Polski w Unii, i szerzej – w relacjach międzynarodowych.

Książkę rozpoczyna rozdział wprowadzający (*Nowy początek. Unia po wyborach do Parlamentu Europejskiego*), autorstwa Marka Prawdy, dyrektora Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Warszawie, w którym naświetlone zostały bliżej priorytety sformułowane przez przewodniczącą Komisji. Towarzyszy mu rozdział Marcina Napiórkowskiego, zwracający uwagę na to, że integracja europejska jest również projektem mitologicznym, wymagającym właściwego języka i treści. Zamyka tę wprowadzającą część książki rozdział zawierający socjologiczno-polityczną analizę wyników wyborów do polskiego parlamentu, autorstwa Leny Kolarskiej-Bobińskiej. Kolejne rozdziały zostały „uszeregowane” według priorytetów rozwoju UE, nakreślonych przez Ursulę von der Leyen, z wyszczególnieniem dodatkowych spraw, istotnych z polskiego punktu widzenia. Książkę kończą konkluzje, w których sumarycznie ujęto oceny i rekomendacje, mogące mieć znacznie w kontekście realizacji priorytetów rozwoju UE.

W programie Ursuli von der Leyen mowa jest również o tym, że Komisja Europejska zamierza kontynuować debatę o przyszłości projektu europejskiego. Autorzy niniejszej książki mają nadzieję, że wniosą swój skromny udział do tej debaty.

Wszystkie rozdziały mają charakter autorski, tj. jedynie autorzy odpowiadają za zawartą w nich treść.

Jan Barcz i Zbigniew Czachór

Warszawa, 24 października 2019 r.

Wprowadzenie

1. Nowy początek.

Unia po wyborach do Parlamentu Europejskiego

Marek Prawda

Europę przez dziesięciolecia prowadziła opowieść o końcu historii, której towarzyszyło myślenie w kategoriach nieuchronności – głosi znana teza amerykańskiego historyka Timothy’ego Snydera. Panowały optymizm i wiara w przyszłość mającą być lepszą wersją teraźniejszości. Jednak mniej więcej w drugiej dekadzie XXI wieku ten optymizm się zachwiał. Zamiast kontynuować podróż ku dobrej przyszłości, zostaliśmy na peronie, by zmagać się z cyklicznie powracającymi zagrożeniami. Obietnicę lepszego jutra zastąpił strach, często celowo wywoływany przez polityków. Ochronę miał nam zapewnić powrót do tożsamości narodowych i wznoszenie murów.

Snyder namawia do niepoddawania się obu tendencjom, które nazywa mitami, bo zabierają nam one możliwość zmiany sytuacji: pierwszy usypia naiwnym optymizmem – nie trzeba nic robić, a drugi paraliżuje strachem – nie da się nic zrobić. Rozwiązanie autor widzi w przejściu do myślenia w kategoriach odpowiedzialności. Jeżeli zobaczymy historię taką, jaką ona jest, zaś siebie takimi, jak nas widzą inni, to rozpoznamy swoje miejsce wobec realnych zadań. A nie wobec złudzeń lub wymyślonych upiorów.

Ta wskazówka odnosi się wprost do sytuacji w Unii Europejskiej, którą chyba za długo traktowaliśmy jako tkliwą utopię, sielankę, aby teraz tak łatwo ulegać modzie na pesymizm. I gdzie niezasłużoną karierę robi niemieckie słowo *Angst*. Najważniejszym wyzwaniem dla Komisji Europejskiej w nowym składzie, która zaczyna pracę pod koniec 2019 r., wydaje się więc odzyskanie przyszłości.

Nowa geografia Europy?

Przed majowymi wyborami do Parlamentu Europejskiego były wicepremier Włoch Matteo Salvini ogłosił, że po werdykcie wyborców Europa będzie miała nową geografję: jej główny nurt przesunie się w miejsce, gdzie sytuują się partie krytyczne wobec integracji. Prognozowano, że Unia stanie się luźniejszym związkiem demokracji liberalnych i nieliberalnych, skupi się zasadniczo na wspólnym rynku, nie będzie się zaś zajmowała na przykład kwestiami wartości czy przestrzegania praworządności. Takie oczekiwania wynikają z niezrozumienia zasad funkcjonowania wspólnoty. Przede wszystkim jednak nie doszło do zapowiadanego silnego wzmocnienia bloku eurosceptycznego. Wzrost udziału tych partii w Parlamencie Europejskim był mniejszy niż prognozowano, istotniejsze okazały się zaś przyrosty mandatów liberałów i zielonych – grup o wyraźnie prointegracyjnym nastawieniu. Europa nie będzie mieć zatem nowej geografii według recepty Salvini’ego.

Wybory do Parlamentu Europejskiego przyniosły jednak inne ważne zmiany. Względne osłabienie dwóch dominujących grup, chrześcijańskich demokratów i socjalistów, oznacza koniec swoistego duopolu, nieformalnej wielkiej koalicji tych partii, które dotąd wydawały się samowystarczalne w objaśnianiu nam świata i w jakimś stopniu między sobą uzgadniały kluczowe decyzje. Mogło się rodzić wrażenie bezalternatywności propozycji wychodzących z tego grona, co częściowo także napędzało nastroje eurosceptyczne. Teraz nieunikniona będzie bliższa współpraca koalicji 3–4 prointegracyjnych ugrupowań – chadeków, socjalistów, liberałów i zielonych. To siłą rzeczy nie będzie ułatwiać porozumień programowych, ale uczyni je – kiedy już będą zawarte – bardziej odpornymi na wstrząsy. Może także osłabić argument o opresyjnym charakterze przewagi zawsze tych samych dwóch ugrupowań. Szersza koalicja stwarza poza tym szansę na lepsze odzwierciedlenie poglądów obywateli.

Można sądzić, że „lekarstwa” aplikowane przez niektórych zwolenników nowej geografii, takie jak kwestionowanie otwartości i aksjologicznych podstaw integracji, odwoływanie się do protekcyjizmu, transakcyjne relacje w stosunkach międzynarodowych czy podważanie multilateralizmu, przestraszyły obywateli i skłoniły ich do większej aktywności w obronie dorobku UE. Zamiast wieszczyć koniec Zachodu, toczą dziś raczej batalię o jego duszę; zamiast ogłaszać zmierzch ery demokracji, szukają wyjścia poprzez reformowanie istniejących struktur. Uświadamiamy sobie, że o ile idee narodowe w XIX wieku mogły być nośnikiem postępu, o tyle dzisiaj okazują się jałowe i nie zawierają impulsu rozwojowego.

Ostatnie wybory do Parlamentu Europejskiego wydają się potwierdzać taką tendencję. Z analizy Radosława Markowskiego wynika, że tak wyraźny wzrost frekwencji w skali całej Europy dokonał się głównie za sprawą mobilizacji osób młodszych oraz nastawionych pozytywnie do Unii. Nowo pozyskani wyborcy poszli do urn prawdopodobnie ze swoimi specyficznymi oczekiwaniami, które powinniśmy teraz szybko rozpoznać i adekwatnie zaadresować w politykach unijnych. Wyzwaniem dla nowej Komisji Europejskiej będzie zatem sprostanie tym oczekiwaniom, ale też – ogólnie – podtrzymanie odbudowującego się zaufania do UE.

Sens bycia razem

O zaufanie łatwiej jest wtedy, gdy staramy się odpowiedzieć na rzeczywiste potrzeby obywateli, niż gdy promujemy jakiś idealny, narysowany na desce kreślarskiej model świata. Nowa przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen zapowiedziała pracę na rzecz takiej Unii, która dobrze rozpozna potrzeby swojego czasu i potrafi udowodnić, że jej recepty są skuteczne. Unii, która przekona obywateli, że lepiej być we wspólnocie niż w bilateralnym związku podporządkowanym jakiemuś mocarstwu. Problemem naszego czasu jest to, że dziś interesów narodowych nie da się już zagwarantować na poziomie krajowym czy regionalnym. Bardziej niż kiedykolwiek potrzebujemy narzędzi wspólnotowych, szczególnie jeśli sami mocarstwem nie jesteśmy.

Dotyczy to na pewno dwóch priorytetów Komisji sformułowanych pod hasłami: „Zielony Ład” i „Europa Cyfrowa”. Ambitne plany zrealizowania neutralności klimatycznej UE do 2050 roku będą wymagały politycznego konsensu, by nie stały się źródłem podziału na tych, którzy na tym projekcie zyskają oraz tych, którzy stracą. Pamiętamy lekcję z globalizacji – jej uboczne skutki doprowadziły do eskalacji problemów społecznych na tle nowych nierówności. Wydaje się, że kwestie klimatu będą skupiać w sobie zasadnicze dylematy projektu integracyjnego w najbliższych latach oraz wymuszać trudne kompromisy. Według wstępnych planów wydatki na tzw. cele zielone mają stanowić ok. 25% wszystkich programów w ramach budżetu wieloletniego 2021–2027, zaś Europejski Bank Inwestycyjny ma zwiększyć pulę na projekty związane z klimatem z 28% do 50% swoich zasobów.

W innym planie: dostrzegamy dziś, że giganty cyfrowe zyskały siłę, która może zagrozić naszej wolności i demokracji. Mają one oczywiście prawo korzystać z gromadzonych danych i udoskonalać algorytmy, nie powinny jednak nami manipulować. Abyśmy byli w stanie się bronić, potrzebujemy unijnych regulacji, nawet jeśli procedury legislacyjne nie zawsze nadążają za postępem technologicznym. Dzisiaj mało które państwo jest w stanie samodzielnie zmierzyć się z globalnymi korporacjami. Ważną lekcją stała się sprawa koncernu Apple, wobec którego to właśnie Unia zasądziła wpłatę 13 mld euro do budżetu irlandzkiego jako rekompensatę za nieuprawnione korzyści. Chodziło tu o czytelny sygnał, że podatki trzeba płacić tam, gdzie generowany jest zysk i że ktoś tego pilnuje. To spektakularny dowód na sens bycia razem, czyli europejską suwerenność, przez co nie należy rozumieć jakiejś federacyjnej czapki, lecz po prostu warunek posiadania skutecznych narzędzi do obrony swoich interesów.

Europa ma ambicję stania się bardziej niezależnym graczem na scenie światowej. Nabiera to szczególnego znaczenia wobec nieprzewidywalności niektórych liderów oraz ciągle zaskakujących nas skutków globalnych przemian. Stąd, po pierwsze, plany radykalnego zwiększenia wydatków na obronność i wprowadzenia rozwiązań instytucjonalnych pozwalających efektywniej wykorzystywać istniejące zasoby. UE przestała mieć luksus zarządzania zbiorowym szczęściem, dziś o wiele bardziej musi się troszczyć o własne bezpieczeństwo. Pokój w Europie coraz bardziej zależy od sytuacji poza nią, co nadaje unijnej polityce zagranicznej nowy status i sens. Po drugie, handel i konkurencja – dziedziny, w których Unia ma stosunkowo dobrze rozwinięte instrumenty, wrócą zapewne na szczyt jej agendy. Również w tych obszarach rozgrywać się będą istotne batalie, stając się testem europejskich zdolności radzenia sobie z aktualnymi wyzwaniami, na przykład amerykańskim i chińskim, czyli z przewagami technologicznymi bądź z czempionami wspieranymi przez państwo.

Zapowiadane jest zwiększenie kompetencji UE w polityce społecznej, co z kolei nieuchronnie przywoła debatę o ochronie korzyści z otwartych rynków. Czyli o ryzykach związanych z dalszą harmonizacją świadczeń socjalnych. Polska jest tradycyjnie zainteresowana utrzymaniem swobód wspólnego rynku, a nawet ich rozszerzeniem, bo jest ich oczywistym beneficjentem. Tylko że dziś na zachodzie Europy utrwała się pogląd, że rozszerzenie UE i integracja z rynkami wschodzącymi spowodowały relatywny spadek poziomu życia klasy średniej w bogatszych państwach wspólnoty. W efekcie presja na

ograniczenie swobód wspólnego rynku może być większa niż na ich wzmocnienie. Przejawem takiej tendencji były już regulacyjne ingerencje w sprawie kierowców ciężarówek czy pracowników delegowanych.

Nowa Komisja podejmie zadanie dokończenia negocjacji budżetu wieloletniego na okres 2021–2027. Trzeba się liczyć ze stopniowym odchodzeniem od praktyki wspierania biedniejszych państw poprzez tzw. koperty narodowe na rzecz punktowego wspomaganie tych, którym trzeba pomóc z różnych powodów. Na przykład dlatego, że wiele państw nie mogło się doczekać solidarnego wsparcia partnerów z Unii w okresie napływu uchodźców. W interesie naszego kraju jest wszakże zachowanie polityki spójności jako istotnego filaru integracji, a także obrona jej reputacji jako skutecznego impulsu reform strukturalnych i rozwoju. Takie są nasze doświadczenia z epoki przemian po 1989 roku, kiedy w odpowiedzi na wsparcie Zachodu otwieraliśmy nasz rynek, wprowadzaliśmy konstytucyjny hamulec zadłużania państwa i wypełniali szereg innych warunków.

Unia zmieni się również ze względu na *Brexit*. Od historycznej decyzji Brytyjczyków minęły 3 lata – wbrew prognozom nie stała się ona jednak zachętą dla innych do opuszczenia UE, lecz raczej przestrogą. Nie grożą nam dziś *exity* ani rozpad UE. Stale możliwa będzie natomiast erozja członkostwa w tych państwach, których liderzy, marząc o nowej geografii, nie zastosują się do wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE czy decyzji Komisji Europejskiej. Dlatego Parlament Europejski zdecydował w styczniu 2019 r. o stworzeniu instrumentu warunkującego dostęp do funduszy unijnych od stanu praworządności oraz programu wspierającego działania prodemokratyczne. Komisja zapowiedziała z kolei doroczny przegląd stanu praworządności we wszystkich państwach członkowskich.

Odzyskanie przyszłości

Europa być może straciła pewność kierunku, w którym należy zmierzać, przestała także bezwiednie podążać za elitami. Ale z drugiej strony nie uwierzyła jednak tym, którzy widzieli lepszą przyszłość w opuszczaniu wspólnoty albo jej dzieleniu. Droga do odzyskania przyszłości wiedzie dziś przez wykazanie, że bycie razem ma sens, bo Europa ma najlepsze narzędzia do rozwiązywania problemów, które uważamy za najpilniejsze. O niektórych z nich wspomniano wyżej.

Poza tym chyba tylko w ten sposób można opowiedzieć Europę tym, którzy przestali ją dostrzegać. Dla nich Europa jest jak szyba, którą widzą tylko wtedy, gdy jest brudna lub stłuczona. To niezwykle korzystna sytuacja dla specjalistów od obrzudzania Unii. Bez trudu odpowiedzą na takie zapotrzebowanie w przestrzeni medialnej.

Fałszywe informacje wymagają potem aktywnego prostowania. Ale Marcin Napiórkowski zauważa trafnie, że to nie wystarczy. Integracja europejska jest także projektem mitologicznym, opowiadanie o niej wymaga więc właściwego języka i emocji. To, w co wierzymy i czego chcemy bronić, powinno być częścią naszej nowej europejskiej mitologii.

Zalecana literatura

- Markowski R., *Analiza wyników do Parlamentu Europejskiego, wystąpienie wprowadzające do sesji plenarnej pt. Europa po wyborach: wiele prędkości i różne kierunki?* EFNI Sopot, 26.09.2019.
- Morawski I., *Wpływ integracji europejskiej na polską gospodarkę (w:) 15 lat Polski w Unii Europejskiej*. Raport pod red. Anny Radwan-Röhrenscheff, Instytut In.Europa Warszawa 2019.
- Napiórkowski M., *Jakiej mitologii potrzebuje dziś Europa?* Zob. rozdział następny w niniejszej książce.
- Snyder T., *Droga do niewolności*, Znak Horyzont, Kraków 2019.
- von der Leyen U., *Unia, która mierzy wyżej: Mój program dla Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*, Bruksela 16.07.2019.

2. Jakiej mitologii potrzebuje dziś Europa?

Marcin Napiórkowski

Europa jest projektem mitycznym. Wspólny rynek, wspólna polityka zagraniczna i społeczna, przede wszystkim zaś wspólna przyszłość – to wszystko mity. Oczywiście mity nie w sensie „zmyślenia” czy „oszustwa”, lecz w znaczeniu, jakie pojęciu temu nadaje antropologia kultury. Mity rozumie się tam jako instrukcje obsługi rzeczywistości, idee zdolne poruszyć wolę i emocje jednostek i wspólnot, motywując je do wspólnego wysiłku. Trwający kryzys Europy, którego objawami są *Brexit* oraz sukcesy partii miękkolub twardo eurosceptycznych w wielu krajach, to nie tylko wynik napięć geopolitycznych, gospodarczych czy splotów okoliczności z polityki wewnętrznej poszczególnych państw. To przede wszystkim kryzys mitologii, która utraciła zdolność poruszania wyobraźni.

Za ideą wspólnej Europy przemawia wiele faktów, jasno podsumowanych w programie nowej Komisji Europejskiej: przyszłe interesy kontynentu, konieczność sprostania globalnym wyzwaniom, ale też trudne doświadczenie wspólnej historii, będącej zarówno fundamentem europejskiej jedności, jak i przestrogą przed jej rozbijaniem. A jednak ta rozsądna koncepcja jedności i wspólnej pracy nad przyszłością przegrywa dziś w wielu punktach Kontynentu z konkurencyjnymi mitologiami, które wydają się słabiej umocowane w rzeczywistości, oparte na mglistych przesłankach, demonizujące współczesne zagrożenia i naiwnie koloryzujące przeszłość wbrew faktom. Dlaczego się tak dzieje?

1. Dlaczego Europa potrzebuje mitów?

Nim podejmiemy próbę odpowiedzi na to pytanie, warto podkreślić dwa istotne elementy pracy badawczej i praktycznej ze współczesnym mitem.

- Po pierwsze, najwyższym imperatywem jest tutaj zrozumienie tych, których się bada. Nawet wówczas, gdy się z nimi nie zgadzamy. Zwłaszcza wówczas, gdy się z nimi nie zgadzamy. Tylko spojrzenie na świat oczyma tych, którzy rozumieją go inaczej, pozwoli nam odkryć, dlaczego zwyciężają.
- Po drugie, mity są niezbędne dla skutecznego funkcjonowania jednostek i społeczeństw. Odpowiadają na fundamentalną potrzebę sensu – życia w uporządkowanej rzeczywistości, w której zachowujemy poczucie kontroli. Dlatego myślenie wyłącznie w kategoriach obalania mitów skazane jest na porażkę. Nie chcielibyśmy – i nie potrafilibyśmy – żyć w świecie pozbawionym mitów.

Tymczasem wciąż wiele wynikających z dobrej woli projektów w polityce, ale też biznesie czy nauce, bierze mity pod uwagę tylko po to, by je obalać. Jest to postawa zrozumiała w dobie *fake newsów*, telewizyjnych *Pogromców mitów* i szkodliwych legend miejskich podsycających uprzedzenia czy niszczących reputację marek. Ale działanie oparte wyłącznie na obalaniu mitów, bez próby zrozumienia przyczyn ich sukcesu i zaproponowania w zamian własnej mitolo-

gii, będzie zawsze tylko leczeniem objawów. Na miejsce jednej uciętej głowy Hydry wyrosną dwie kolejne. Bo ludzie potrzebują mitów, by skutecznie działać i współpracować.

Dlatego tak ważne jest dogłębne poznanie przeciwnika oraz zbudowanie kontrmitologii, uwzględniającej także słabości, które adwersarze zdiagnozowali w naszej polityce, produkcji czy teorii. Taka strategia, zakładająca sporą dozę empatii i pracy z tym, z czym się nie zgadzamy, budzi często sprzeciw. „Przecież nasi przeciwnicy nie mają racji!” „Po co analizować szczegółowo teorie antyszczepionkowców, skrajnych nacjonalistów, czy brednie, które wypisuje się w internecie o naszym produkcie?” „Nasi adwersarze opowiadają bzdury, my mamy rację, więc nie potrzebujemy mitów.” Otóż okazuje się, że patrząc na siebie oczyma „tych, którzy nie rozumieją” możemy wiele nauczyć się o sobie. I że opowieść, którą proponujemy o świecie, naprawdę ma znaczenie. Nawet, jeżeli mamy rację. Zwłaszcza wówczas, jeżeli ją mamy.

Bo prawda nie obroni się sama. Rzetelna nauka, dobra polityka czy najlepszy produkt także wymagają opowieści, które pozwolą je zrozumieć, zaufać im, uznać za swoje, a może nawet pokochać. Najlepsze idee także potrzebują instrukcji obsługi. A mit jest właśnie instrukcją obsługi rzeczywistości. Na niewiele przyda nam się najlepszy wynalazek naukowców czy ludzi biznesu, jeżeli nie umiemy przyłożyć go w wyobraźni do własnego życia, dostrzec jego zastosowań, wyobrazić sobie świata z jego udziałem. Na nic najlepsze oparte na faktach i danych programy, jeżeli nie potrafimy wokół nich zbudować entuzjazmu, poparcia, a czasem też gotowości do wyrzeczeń. Tam, gdzie lęk dominuje nad wyobraźnią, nie ma miejsca na postęp, innowację czy rozwój. Nie będzie „Europy sięgającej wyżej” w społeczeństwie nieustannie z lękiem spoglądającym w dół, niepewnym gruntu pod swymi stopami.

2. Integracja europejska jako projekt mitologiczny

Integracja europejska to projekt mitologiczny. W dodatku świadomie odnoszący się do innych mitów, m.in. krytyczny wobec kultu państwa narodowego i przeszłości, która traktowana jest tu częściej jako lekcja niż jako powód do dumy. Dlatego właśnie mitologia wspólnej Europy stawia raczej na współpracę niż rywalizację (ochronę partykularnych interesów), podkreśla też znaczenie przyszłości. Przedstawiony w zarysie program nowej Komisji Europejskiej doskonale wpisuje się w tę tradycję.

Mit europejski dotychczas opierał się na stosunkowo prostym modelu, który można by nazwać „toposem pochodu”. Czas przedstawia się tu jako linię czy wektor prowadzący od gorszej przeszłości ku lepszej przyszłości. Historia okazuje się więc schodami, trasą optymistycznego marszu, ale też – obrazem bardzo popularny w nowych krajach UE z Europy Środkowo-Wschodniej – autostradą prowadzącą ku lepszym czasom. Na ten wymiar czasowy łatwo nałożyć drugą oś – przestrzenną. Autostrada ku lepszej przyszłości staje się wówczas także autostradą prowadzącą na Zachód. Kolejne przyłączające się do Unii Europejskiej kraje „przyłączają się do właściwej drużyny” czy „powracają na należne sobie miejsce”. Chaos ustępuje kosmosowi¹.

¹ Ten model i konkurencyjne społeczne mitologie czasu obszerniej opisuje Eviatar Zerubavel w książce *Time maps*.

3. Kryzys europejskiego mitu. Przypadek Polski

Ten obraz jest dziś w kryzysie, a Polska może być jednym z ważnych laboratoriów dla jego zrozumienia. Badania opinii publicznej wciąż pokazują wysoki współczynnik sympatii Polaków dla Unii Europejskiej. Jednak deklaracje te mogą okazać się bardzo powierzchowne – nie odzwierciedlają bowiem braku społecznego poparcia dla wielu wartości i koncepcji zawartych w mitologii wspólnej Europy, a przede wszystkim braku utożsamienia z jej ogólnym kształtem. Zmiana tego stanu rzeczy będzie wymagała pracy zarówno w Polsce, jak i – może przede wszystkim – w Europie. Bo Europa musi się zmienić, by Polska znów ją pokochała.

Mitologia postępu, przedstawiająca historię jako wektor czy autostradę ku Zachodowi, była w Polsce dominującą narracją po roku 1989. Upadek komunizmu i reformy gospodarcze lat dziewięćdziesiątych rozbudziły w Polakach głód przyszłości i umocniły w nich „orientację prospektywną”. Społeczny entuzjazm dla reform i postępu został jednak poważnie nadwątlony, gdy rozbudzone oczekiwania zderzyły się z trudną rzeczywistością. Już w roku 2004, a więc w roku akcesji do UE, wyraźnie dał o sobie znać nurt przeciwny. Na fali debaty wokół przystąpienia do Unii, ale też głośniejszej 60 rocznicy powstania warszawskiego, coraz częściej i coraz głośniejszymi głosami mówiło się o tym, że przeszłość jest co najmniej równie istotna jak przyszłość, że naród powinien być jako podmiot polityki dowartościowany, wreszcie – że przystąpienie do Europy nie powinno uspić naszej czujności, bo na naszą niepodległość wciąż czyha wiele niebezpieczeństw. Warto otwarcie powiedzieć, że znaczną część winy za załamanie się progresywnej, integracyjnej mitologii w Polsce ponoszą same liberalne, proeuropejskie elity. Optymizm nazbyt często myliły z samozadowoleniem, nie dostrzegały nierówności społecznych, proponowały przepojoną poczuciem wyższości komunikację z wyborcami. Pozwoliliśmy też, by w Polsce Europa kojarzyła się przede wszystkim z dotacjami i regulacjami, a nie ze wspólnym systemem wartości i planami na przyszłość.

Dziś „powrót dumnej przeszłości”, rozpoczęty około roku 2004, ponownie wyniósł do władzy Prawo i Sprawiedliwość. Organizująca przekaz tej partii mitologia, co warto podkreślić, nie jest otwarcie eurosceptyczna. W wielu sferach życia proponuje jednak wektory wartości przeciwne do europejskiej opowieści o integracji i postępie. Polska jest ważnym przyczółkiem tej nowej mitologii, ale w żadnym razie nie stanowi wyjątku na mapie współczesnej Europy (i świata)². Partie i ruchy społeczne podzielające elementy tej samej mitologii zyskują dziś popularność w zasadzie wszędzie. Z czego dokładnie składa się ta mitologia? Jak wygląda Unia Europejska oglądana przez jej soczewkę?

² Warto podkreślić, że ewentualna – krzywdząca! – stygmatyzacja Polski jako „kraju eurosceptycznego” przyczyni się tylko do umocnienia opisywanych tu tendencji, ich ważnym paliwem jest bowiem tropienie przejawów europejskiego antypolonizmu. Tę delikatną kwestię muszą brać pod uwagę zarówno urzędnicy UE, jak i identyfikujący się z europejską mitologią Polacy reprezentujący nasz kraj w Brukseli.

4. Struktura eurosceptycznej mitologii

A. Retrotopia zamiast utopii. Jeżeli jest jakiś wyraźny wątek łączący miękko- i twardo eurosceptyczne partie na całym Kontynencie (ale też politykę Donalda Trumpa czy Jaira Bolsonaro, by sięgnąć także poza Europę), to jest nim właśnie paradoksalna konstrukcja „rewolucji zwróconej ku przeszłości”. W hasło *Make America great again* najważniejsze okazuje się właśnie „again”. Nie sposób zrozumieć powabu *Brexitu* nie odwołując się do fantomowych bólów po rozpadzie imperium „nad którym słońce nigdy nie zachodziło”.

Marek Prawda w tekście wprowadzającym do niniejszego tomu przywołał już koncepcję Timothy’ego Snydera, który upadek europejskiej narracji nazywa kryzysem „polityki nieuchronności” zdekonstruowanej przez „politykę wieczności”. „Polityka nieuchronności”, której symbolem stał się *Koniec historii* Francisca Fukuyamy, faktycznie organizowała wyobraźnię polityczną w Europie po upadku komunizmu. (Była też dość charakterystyczna dla polskich liberałów.) Wszystko jest przesądzone, liberalne demokracje nie prowadzą ze sobą wojen, czeka nas świetlana przyszłość. „Polityka wieczności”, z kolei, opiera się na wizji nieustannego powrotu przeszłości. To, co wydarzyło się raz, wydarzy się po raz kolejny. Narody nieustannie odgrywają te same role w wielkim dramacie na scenie geopolityki.

Używając jeszcze innych kategorii – tym razem zaczerpniętych od Zygmunta Bauman – powiedzieć można, że obserwujemy obecnie kryzys myślenia „utopijnego” obalonego przez „retrotopię”, czyli fantazję o powrocie przeszłości. Przeszłość, zauważa Bauman, ma z pewnością wiele wad, po jej stronie znajduje się jednak kluczowa zaleta: eliminacja niepewności. Przyszłość, zwłaszcza w dobie błyskawicznych zmian technologicznych i społecznych, które celnie diagnozuje program nowej Komisji, to obszar pełen trudnego do oszacowania ryzyka, tego, co nieprzewidywalne, zaskakujące, wymuszające adaptację. Tymczasem odtwarzanie przeszłości i wiara w jej nieunikniony powrót przywracają nam poczucie stabilności. Jest to jednak stabilność paradoksalna, bo oparta na lęku. Eurosceptyczne mitologie wyciągają z historii przede wszystkim obraz wroga.

B. Lęk zamiast nadziei. Eurosceptyczne mitologie zbudowane są na paradoksalnej konstrukcji budującej poczucie bezpieczeństwa przez stałe podsycanie lęku. „Politycy wieczności” – pisze Snyder – sugerują, że postęp otworzył wrota piekieł. Rząd nie może pomóc społeczeństwu, może jednak chronić je przed zagrożeniami. Na tej podstawie, jak ujął to Emmanuel Macron: „wzywa się państwo do wyeliminowania wszelkiego ryzyka. Jest to obietnica, której nie jest w stanie ono dotrzymać”³. Żądanie wyeliminowania ryzyka łączy – co chyba warto zauważyć – współczesne partie populistyczne z ruchami antyszczepionkowymi czy innymi formami „fobii ekologicznych”, kierujących się nie dostępnymi danymi o ryzyku i porównywaniem zagrożeń, lecz imperatywem „bezwzględного bezpieczeństwa”. Dlatego obraz wroga – w zasadzie nieobecny w micie europejskim – jest tak ważny dla jego przeciwników. Tylko eksponując zagrożenie możemy następnie obiecać bezpieczeństwo.

Polska wydaje się tu interesującym przykładem. Deklarowane przez obywateli poczucie bezpieczeństwa, o którym wspomina w niniejszym tomie Lena Kolarska-Bobińska, jest

³ Emmanuel Macron, *Rewolucja*, Poznań 2018, s. 85.

niewielko paradoksalne. Z pewnością odzwierciedla ono poprawę sytuacji gospodarczej i jest miarą sukcesu programów redystrybucyjnych obecnego rządu (m.in. 500+). Ale zarazem przy bliższej analizie socjologicznej w sferze pozaekonomicznej może się to okazać poczuciem bezpieczeństwa ufundowanym nie na usunięciu zagrożeń, lecz na na silnym obrazie lęku, który rząd utrzymuje z daleka, lecz wciąż w polu widzenia.

Potrzeba wroga pozostaje stała, lecz jego tożsamość zmienia się nieustannie. Dla sceptyków europejskiego projektu na całym Kontynencie zagrożeniem mogą być uchodźcy, emancypujące się mniejszości (ruch LGBT), ale też europejscy sąsiedzi – na przykład Niemcy, często przedstawiani w myśl polityki powrotu historii jako spadkobiercy III Rzeszy.

C. Wizja słabej Europy. Europa to starzejący się kontynent. W tych słowach eurosceptycy uchwytują nie tylko demograficzną oczywistość, lecz także ważny komponent mitologiczny – wizję Europy słabej, apatycznej, zagrożonej przez zewnętrzne niebezpieczeństwa oraz przez wewnętrzne rozpuszczenie się, utratę tożsamości (imigranci, kosmopolityzm, emancypacja mniejszości).

To bardzo stara wizja, zaczerpnięta ze *Zmierzchu i upadku Cesarstwa Rzymskiego* Edwar-
da Gibbona, ale też *Zmierzchu Zachodu* Oswalda Spenglera. Cywilizację przedstawia się tu jak organizm, który po okresie dzieciństwa i młodości stacza się nieuchronnie ku starości. (Warto zauważyć, że jest to wizja kompatybilna z powrotem retrotopii, coś bowiem stanowi wyraźniejszą kulturą domenę starości niż wspomnianie czasów własnej młodości?)

Współczesny renesans tego paradygmatu powiązać można z teorią *Zderzenia cywilizacji* Samuela Huntingtona, gdzie równie ważna, jak nasza własna starość, okazuje się młodość „obcych”. I faktycznie, eurosceptyczna narracja o muzułmanach, ale też coraz częściej o „rosnącej potęgze Chin”, zbudowana jest na takim właśnie połączeniu poczucia wyższości i zagrożenia.

Wewnętrzną wersją tego samego starcia okazują się często „wojny kulturowe” toczono o „rząd dusz” obywateli.

Jaki kształt ma eurosceptyczna mitologia? Jaki obraz wyłania się z połączenia tych trzech głównych cech? Jeżeli wspólną europejską mitologię można było opisać jako wznoszącą się linię czy wektor, to mitologia, która leży u podstaw sukcesu przeciwników integracji, może zostać zwizualizowana jako koło. Oddawałoby to cykliczną ideę czasu jako wiecznego powrotu, ale też strukturę lęku organizującą dziś zbiorową wyobraźnię. Europa to upadająca, oblężona twierdza – koło, wewnątrz którego się znajdujemy. Poza granicą rozciąga się sfera chaosu, z której przybywają nasi wrogowie. To, co na zewnątrz, jest niepewne. Także przyszłość jest niepewna, chaotyczna. Dlatego świat zrozumieć możemy jedynie przez analogie historyczne, bo wszystko się powtarza. Do tego modelu pasuje też silna (granicząca czasem z naiwnością) wiara w geopolitykę, w ramach której „mapa wyjaśnia wszystko”, a także przekonanie o odwiecznym i wiecznym charakterze narodów (a czasem także klas społecznych, płci czy orientacji seksualnych). Narysowane na mapie koła dzielą świat, utrzymują porządek, koją nasz lęk przed rozpadem, rozpuszczeniem się, utratą tożsamości...

5. Na czym mogłaby opierać się nowa mitologia dla Europy?

A. Powrót do przyszłości. Niekoniecznie utopijnej, ufundowanej na obietnicach. Wspólna walka z wyzwaniami może się okazać równie motywująca, co wizja przyszłych korzyści.

B. Wyzwanie zamiast lęku. Zamiast pustych obietnic bezpieczeństwa i ochrony – oswojanie ryzyka, przenoszenie go w sferę sprawczości, tego, z czym wspólnym wysiłkiem możemy sobie poradzić. Zamiast wyeliminowania niepewności – kwantyfikowanie jej, myślenie w kategoriach danych i faktów, zarządzanie ryzykiem...

C. Europa, która się doskonali. Nie ma powrotu od słabości do dawnej wizji „silnej Europy”. Eurosceptyczne nostalgiczne fantazje o przeszłych imperiach zawsze będą w tym zakresie atrakcyjniejsze. Dlatego zamiast silnej Europy warto raczej opowiadać o „Europie na siłowni” – kontynencie, który pracuje nad sobą, rozwija się, aktywnie poszukuje nowej formuły.

A więc: przyszłość, wyzwania, proaktywność. Polityka wspólnych wyzwań wydaje się najlepszą odpowiedzią na kryzys celnie zdiagnozowany przez przeciwników integracji. Zamiast wyboru między dawną naiwną polityką obietnic i eurosceptyczną polityką lęku możemy więc skierować się ku polityce wyzwań – skoncentrowanej na przyszłości, ale nie unikającej trudnych tematów.

Zaproponowany przez nową Komisję Europejską program stwarza ku temu mnóstwo okazji. Nadanie ram cyfrowej rewolucji, walka z katastrofą klimatyczną, ale też nierówności społeczne czy nieunikniona transformacja rynku pracy w wyniku robotyzacji – wszystko to może zostać opowiedziane jako „wyzwania”, nie „zagrożenia”. „Europa mierząca wyżej” to z pewnością Europa, która doskonali się i odważnie spogląda w przyszłość.

Przed nami ciekawe czasy!

Zalecana literatura

- Bauman Z., *Retrotopia*, Warszawa 2018.
- Snyder T., *Droga do niewolności*, Kraków 2018.
- Zerubavel E., *Time maps: Collective memory and the social shape of the past*, Chicago 2012.

Analizy współczesnych polskich mitologii

- Augustyniak P., *Wypiański. Burzenie polskiego kościoła. Studium o Wyzwoleniu*, Kraków 2019.
- Leszczyński A., *No dno po prostu jest Polska. Dlaczego Polacy tak bardzo nie lubią swojego kraju i innych Polaków*, Warszawa 2017.
- Markowski M.P., *Wojny nowoczesnych plemion. Spór o rzeczywistość w epoce populizmu*, Kraków 2019.

3. Polacy po wyborach 2019 roku

Lena Kolarska-Bobińska

1. Polacy po obaleniu komunizmu traktowali wejście do Unii Europejskiej i NATO jako historyczne połączenie z Zachodem, gwarancję demokracji i wolności. Był to wybór cywilizacyjny i geopolityczny. Integracja z Unią Europejską budziła silne nadzieje, ale również obawy o nierówne traktowanie Polski i rolników, czy bankructwa firm krajowych. Wiele osób postrzegało Unię jako liberalny projekt elit wspierany przez zamożne grupy i niekorzystny dla klas niższych. Jednak referendum w sprawie przystąpienia do UE wskazało, że nadzieje wyraźnie dominowały nad obawami i 77% Polaków zagłosowało za integracją. Tym bardziej, że europejskie instytucje, zwłaszcza Komisja Europejska i Parlament Europejski budziły większe zaufanie niż instytucje krajowe.

2. Przez kolejne lata, bez względu na to, kto rządził w Polsce, zadowolenie z efektów integracji rosło, a obawy malały. Polska skutecznie wydawała fundusze unijne, a Polacy korzystali z możliwości, jakie stwarzało członkostwo w Unii Europejskiej. Pozytywne postrzeganie Unii umacniało również to, że Polska w ciągu ostatnich lat nie doświadczyła kryzysu gospodarczego. Rząd PO-PSL (EPP) chwalił się efektami gospodarczymi, jakie odnosiła Polska na tle innych krajów Europy. Łączył również sukcesy rządu z funduszami europejskimi, które potrafił zdobyć i wykorzystać. Integracja z UE była często wymieniana w pozytywnym kontekście, budując przekonanie, że przynosi ona pozytywne efekty dla gospodarki, społeczności lokalnych i ludzi.

3. Polacy, będąc jednym z najbardziej prounijnych społeczeństw i wzorem dla wielu rozwijających się krajów, wybrali w 2015 r. do parlamentu polskiego populistyczną partię „Prawo i Sprawiedliwość”, reprezentującą tradycyjne, antymodernizacyjne wartości. Co prawda do wyborów poszła jedynie połowa osób uprawnionych do głosowania, a na PiS głosowało 37,5% tej grupy, ale metoda liczenia mandatów dała tej partii większość zdolną do rządzenia i wprowadzania zasadniczych zmian ustrojowych. Argument, że partię tę w sumie poparło jedynie 18% całego społeczeństwa i jest to niewielka legitymizacja do wprowadzania reform, które są w praktyce zmianą dotychczasowego ustroju państwa, nie był dla polityków PiS przekonujący. Posiadali większość w polskim parlamencie (Sejmie i Senacie) i byli zdeterminowani wprowadzać swój program i koncepcje, nie respektując zasad państwa prawa.

4. PiS przez 4 lata swoich rządów wprowadziło akceptowaną społecznie politykę socjalną, jednocześnie rozmontowując państwo prawa. Rządy tej partii przypadły na okres wzrostu gospodarczego, chętnie więc zwiększała wypłaty i różne dodatki dla wielu grup. W efek-

cie ponad połowa społeczeństwa była zadowolona ze sposobu rządzenia krajem i własnej sytuacji rodzinnej. Dominowało poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji (badania CBOS). Naruszenie praworządności wzbudzało niepokój tylko w niektórych środowiskach.

5. Istotną częścią programu PiS była budowa „nowego sprawiedliwego porządku” i „wymiana” starych elit na nowe. Wiele osób postrzegało to jako rekompensatę, cenne zadośćuczynienie dla mniej zamożnych i wykluczonych. Nowy ład obejmował też propagowanie tradycyjnych i narodowych wartości, walkę z liberalizmem i „ideologią gender” oraz ze związkami partnerskimi. Walka ta była prowadzona przez polityków ugrupowania rządzącego, ale też przez przedstawicieli kościoła katolickiego. Ważną rolę odegrały też media publiczne, radio i telewizja, całkowicie zdominowane przez polityków PiS i działające codziennie na rzecz rządzących.

6. Poglądy społeczeństwa, pomimo tego, powoli liberalizowały się i stawały się bardziej otwarte i tolerancyjne. Zmieniały się w wyniku protestu, ale też globalizacji oraz toczących się dyskusji na tematy ideologiczne. Mniej osób zaczęło uczęszczać do kościoła, kobiety protestowały przeciw zaostrzeniu praw reprodukcyjnych, zwolennicy równego traktowania LGBT organizowali demonstracje, a prawnicy, NGO-sy i część dziennikarzy demonstrowali za praworządnością. Obawiając się o utratę swobód obywatelskich i wolności, opozycja coraz częściej spoglądała w kierunku Unii Europejskiej i myślała o integracji jako parasolu ochronnym rozłożonym nad polską demokracją. Dotyczyło to określonych grup, świadomych możliwości decyzyjnych instytucji unijnych, w tym przede wszystkim Komisji Europejskiej.

7. Poglądy większości społeczeństwa na integrację toczyły się obok, czy też ponad sporami ideologicznymi. Obawy o *Polexit*, o powolne wyprowadzanie Polski z UE zostały przez rządzących uspokojone. Od połowy kadencji rząd uciekał od publicznego konfliktu z Komisją Europejską, nie nagłaśniał i nie podsycił dla celów politycznych tego sporu. Obawiał się konfrontacji ze społeczeństwem, ale też z Komisją. Proeuropejskie protesty w obronie rządów prawa – obecne na początku rządów – wygasły, a politycy będący u władzy realizowali kolejne kroki rozmontowujące trójpodział władzy. Stawiali opór oczekiwaniom Komisji Europejskiej, nie czyniąc z tego głównego przekazu. W sumie wzrost akceptacji integracji urosł do niespotykanego dotąd poziomu 91% i był wysoki we wszystkich grupach czy elektoratach, choć w jednych był mniejszy, w innych większy. Socjologowie obawiali się, że poparcie Polaków dla integracji jest płytkie i powierzchowne. W okresie populistycznych rządów nie tylko wzrosło, ale też silniejsze stało się poparcie dla ściślejszej i głębszej integracji. Tym niemniej retoryka polityków PiS i wielu księży, choć nie była bardzo ostra i konfrontacyjna, rozbudzała obawy o „dominację Brukseli”, ograniczenie suwerenności czy złe traktowanie Polski.

8. Wybory do Parlamentu Europejskiego nie zmieniły stosunku społeczeństwa do UE, choć główny spór toczył się między populistycznym PiS a proeuropejską Koalicją. Wyzwania stojące przed Europą, czy przyszłość UE, politycy uznali za zbyt trudne dla obywateli i zbyt

odległe od spraw codziennych. Wybory do Parlamentu Europejskiego dotyczyły głównych linii sporu w kraju i były w tym sensie wyborami krajowymi, przerywką do wyborów parlamentarnych, które miały nastąpić na jesieni 2019 r.

Wybory do Parlamentu Europejskiego wygrała partia rządząca, podobnie jak wybory do Sejmu, które odbyły się 13 października 2019 r. Również i w przypadku tych wyborów kampanię zdominowały obietnice przekazania pieniędzy budżetowych poszczególnym grupom społecznym, kwestie ideologiczne i dotyczące służby zdrowia. Na drugim planie pojawiły się też kwestie, które są istotne w pracy nowej Komisji Europejskiej. Dotyczy to przede wszystkim kryzysu klimatycznego, odnawialnych źródeł energii i smogu.

9. PiS będzie przez następne lata rządziło samodzielnie, w poczuciu pełnej legitymizacji swojej polityki. Głosowało na nie więcej wyborców niż 4 lata temu. Na tę legitymację będzie powoływało się w sporach z UE. Jednak głosy oddane na wszystkie partie nie-PiS są liczniejsze. Do Sejmu weszły partie będące dotąd poza nim: Lewica, Zieloni i nacjonalistyczna, antyeuropejska Konfederacja. Są to partie nieduże, ale niechętne PiS i wyraźnie walczące o swoją agendę. Sejm stał się bardziej pluralistyczny i reprezentuje dużo więcej wyborców o różnych poglądach. Rządzącej partii trudniej będzie sprawować dotychczasową bezwzględną politykę wobec opozycji. Tym bardziej, że opozycja uzyskuje niewielką przewagę w Izbie Wyższej.

PiS w tydzień po wyborach zakwestionował wyniki wyborów do tej izby (Senatu) w sześciu okręgach, gdzie wygrali kandydaci kojarzeni z opozycją. Zażądał ponownego przeliczenia głosów. Kilka miejsc więcej w Senacie przywróciłoby PiS kontrolę nad tą izbą, a tym samym nad procesem legislacyjnym. Działanie to wywołało po stronie opozycji obawy o matactwo wyborcze, chęć zmanipulowania wyniku. Opozycja zwróciła się w tej sprawie do organizacji międzynarodowych o pomoc. Tym bardziej, że ODIHR w swoim raporcie po wyborach uznał, że media publiczne wyraźnie faworyzowały polityków partii rządzącej.

10. Można oczekiwać, że PiS w nowej kadencji będzie chciało dokończyć zaplanowane przez siebie zmiany systemu sądownictwa. Nie wiadomo, czy będą zrealizowane propozycje dotyczące nowego ładu medialnego, czyli repolonizacji i „dekoncentracji” mediów. Będzie też kontynuowało ścisłą kontrolę nad mediami publicznymi w poczuciu, że to ostatnia szansa na zrealizowanie swojego programu, bo w następnej kadencji może stracić władzę. Determinacji będą towarzyszyć jednak czynniki bardzo utrudniające konsekwentną realizację tych zamierzeń. Dlatego stosunki z Komisją Europejską mogą być w tej kadencji silniej powiązane z polityką rządu, wykorzystywane do celów politycznych. Retoryka antyunijna będzie głośniejsza ze strony tracącego popularność i niemającego zrealizować swoich obietnic rządu. Będzie też pojawiać się w parlamencie retoryka głoszona przez przedstawicieli antyunijnych nacjonalistów.

11. Główne punkty programu nowej Komisji Europejskiej, które mogą być źródłem napięć i konfliktów z rządem polskim.

- Zbliży się spowolnienie gospodarcze, a sytuacja finansów publicznych w Polsce będzie coraz trudniejsza. Przedwyborcze obietnice były ogromne, podobnie jak już istniejące i obie-

cane wydatki z budżetu państwa. Można spodziewać się, że z wielu obietnic PiS będzie musiało zrezygnować i rozdęte aspiracje społeczne doprowadzą do protestów różnych grup społecznych. Unijne negocjacje budżetowe i płynące europejskie fundusze będą mieć szczególne znaczenie dla Polski w nadchodzących latach.

- Spór o przestrzeganie praworządności i o procedurę artykułu 7 TUE będzie toczył się, ale – można przypuszczać – rząd nie zmieni swoich postanowień, rozlekając i odkładając różne decyzje. Tu też łatwo obwiniać UE o ingerencje w suwerenność kraju. Faktyczne powiązanie przestrzegania praworządności z wypłatą funduszy, jeśli nastąpi, będzie bolesne dla rządu. Nagłośnienie takich zagrożeń i kar łatwo trafia do społecznej świadomości i będzie wykorzystywane zarówno przez opozycję, jak i rządzących.
- Głównym punktem sporu będzie ochrona klimatu i polityka energetyczna. Polska traktuje węgiel niemal jako dobro narodowe, a każde negocjacje klimatyczne są bardzo trudne. Tu jednak ważnym sprzymierzeńcem Komisji jest rodząca się w wielu środowiskach i wśród młodzieży świadomość ekologiczna. Temat ochrony klimatu, zagrażającego życiu smogu i zanieczyszczenia środowiska staje się coraz ważniejszym problemem dostrzeganym przez społeczeństwo. Powiązanie realizacji celów klimatycznych ze środkami unijnymi może spotkać się z aprobatą, jeśli zostanie nagłośnione i wytłumaczone. W rządzie są odmienne podejścia dotyczące kwestii energetycznych. Koalicjant w rządzie, niewielka, ale wpływowa partia Porozumienie Gowina, wspiera alternatywne źródła energii. Może być sojusznikiem w realizacji unijnego programu klimatycznego. Sojusznikiem UE będą jednak głównie samorządy, bo to one realizują wiele polityk unijnych i cieszą się dużym zaufaniem społecznym.
- Zasadniczym wyzwaniem będzie nowa polityka migracyjna UE. Tematowi temu trzeba poświęcić wiele czasu i dyskusji na szczeblu lokalnym, samorządowym, aby wyjaśnić realne zagrożenia i korzyści. Samorządy muszą stać się ważnym aktorem w relacjach Polski z UE.

Postawy prounijne są mocno zakorzenione w społeczeństwie i ostatnie lata rządów populistycznych nie osłabiły ich. Największym niebezpieczeństwem przez najbliższe lata będzie polityka rządu przesuwająca Polskę z wolna na peryferie UE.

Dlatego kluczowe dla całego procesu będą wyniki wyborów prezydenckich, które odbędą się w pierwszej połowie 2020. Wygrana opozycji wzmocni rolę Polski w UE i siły promodernizacyjne w kraju, wygrana przedstawiciela obozu rządzącego ułatwi dalsze remontowanie państwa prawa i walkę z wartościami liberalnymi.

Część I

Ochrona klimatu

Rozdział 1.1.

Problemy związane ze zmianami klimatycznymi (polityka energetyczna, środowisko)

Jan Truszczyński

1.1.1. Stan i perspektywy polityki klimatycznej Unii Europejskiej

Od 2015 r. państwa UE dysponują uzgodnionymi ramami politycznymi dla średnio- i długoterminowych działań, obejmujących w szczególności kwestie redukcji emisji gazów cieplarnianych i stopniowej dekarbonizacji gospodarki, efektywności energetycznej oraz technologicznych wdrożeń i innowacji. Przez ostatnie cztery lata udało się Unii osiągnąć znaczący postęp realizacyjny i zbudować pakiety kompromisowych rozwiązań w kluczowych elementach programu. Osiągnięto nowe porozumienie w sprawie systemu handlu emisjami (ETS) na okres po 2020 r., przyjęto legislację w sprawie wiążących rocznych emisji gazów cieplarnianych przez państwa UE w okresie 2021–2030 (tzw. *effort sharing framework*), uzgodniono w 2018 r. bardziej ambitne cele w zakresie udziału odnawialnych źródeł energii (wzrost do 32% w finalnym zużyciu energii) oraz efektywności energetycznej (poprawa o co najmniej 32,5%), podjęto dyskusję o ambitnych propozycjach Komisji złożonych w pakiecie „Czysta planeta dla wszystkich” (kluczową jest osiągnięcie przez UE do 2050 r. neutralności klimatycznej – *net-zero emission* – czyli emitowania nie większej ilości CO₂ niż ta, która może być pochłonięta).

Państwa UE do końca 2019 r. mają przedstawić finalny kształt zintegrowanych krajowych planów (NECP) w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030 oraz długofalowe strategie klimatyczne, powinny także w Radzie Europejskiej przyjąć zobowiązanie w sprawie *net-zero* (zablokowane na czerwcowej sesji Rady Europejskiej wetem Polski, wspartej przez Czechy, Węgry i Estonię).

Rejestrowane przez naukę (IPCC) przyspieszenie zmian klimatycznych i rosnąca gotowość społeczeństw europejskich do priorytetowego traktowania walki z tymi zmianami to czynniki, które narzucają konieczność jeszcze bardziej energicznych i ambitnych działań. W przedstawionych przez przyszłą przewodniczącą Komisji priorytetach „Unia, która mierzy wyżej” znaleźć można dobitne tego potwierdzenie:

- propozycja dwuetapowej redukcji CO₂ do 2030 r. już nie o 40% w stosunku do roku 1990, lecz o 50%, lub nawet o 55%;
- neutralność klimatyczna UE do 2050 r.;
- w ciągu pierwszych 100 dni pracy nowej Komisji sporządzenie kompleksowej propozycji Europejskiego Zielonego Ładu, w tym projekt legislacji zobowiązującej do osiągnięcia przez UE neutralności klimatycznej;
- transgraniczny podatek od emisji CO₂;

- przekształcenie części Europejskiego Banku Inwestycyjnego w europejski bank klimatyczny, w tym wzrost udziału inwestycji w klimat z obecnych 25% do 50% w 2025 r. w całkowitym finansowaniu;
- utworzenie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

W projekcie ram budżetowych UE na lata 2021–2027 na cele związane z polityką klimatyczną przeznaczona jest co najmniej 25% środków, przy czym np. w programie badań i innowacji Horyzont Europa 35% całości budżetu ma być alokowane na te cele.

1.1.2. Podejście Polski. Polska a inne państwa UE

Wysoki udział węgla w miksie energetycznym kraju, silne wpływy polityczne lobby węglowego oraz suwerenistyczna ideologia partii rządzącej PiS w kwestii bezpieczeństwa energetycznego Polski determinują od 2015 r. zarówno krajową politykę w dziedzinie energii i klimatu, jak też stanowisko wobec głównych składników ewolucji polityki klimatycznej UE.

Praktyczne działania daleko odbiegają od unijnej „średniej”. Polska nadal nie ma długofalowej polityki energetycznej na okres kolejnych 20–30 lat, aczkolwiek rząd zapewnia, że do końca 2019 r. przyjmie strategiczny dokument, obejmujący okres do 2040 roku. Polska rozwinęła natomiast sektorową strategię rozwoju górnictwa węglowego. Zaha-mowała na kilka lat rozwój energetyki wiatrowej w wyniku niekorzystnych dla tego sektora zmian regulacyjnych. Wprowadzone w 2018 r. regulacje dot. energii prosumenckiej, aczkolwiek przydatne, są zbyt ograniczone i przychodzą z dużym opóźnieniem. Silnie rozwinięty jest interwencjonizm państwa i tzw. „ręczne sterowanie” na styku energetyki i górnictwa. Zamrożono ceny energii w roku 2018, czego odłożone konsekwencje mogą się okazać wysoce niekorzystne dla całej gospodarki już w 2020 r. – mimo tej ingerencji państwa, średnie hurtowe ceny energii elektrycznej są wśród najwyższych w UE (drożej jest tylko w Grecji i na Malcie). W latach 2017–2018 Polska odnotowała relatywnie najwyższy wzrost emisji CO₂ w UE.

Konsekwencje powyższego są już, i będą kolejne. Polska do końca 2020 r. raczej nie zrealizuje żadnego z celów aktualnej strategii UE w zakresie rozwoju energii z odnawialnych źródeł (OZE) czy redukcji emisji CO₂ przez sektory nieobjęte systemem ETS. Rośnie ryzyko, że zmusi ją to do realizacji zobowiązania OZE poprzez kosztowne dla budżetu kupowanie uprawnień od innych państw UE. Realny jest także dalszy wzrost ceny uprawnień ETS, co mimo kontynuacji przez pewien czas po r. 2020 pomocy z Funduszu Modernizacyjnego dla m.in. Polski spowoduje spadek konkurencyjności energochłonnych (stal, cement) sektorów polskiego przemysłu. Pierwszy projekt krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu (NECP) ze stycznia 2019 r. został oceniony przez Komisję jako mało ambitny i niewystarczający dla nadrobienia dekarbonizacyjnych zapóźnień minionych lat; zalecenia Komisji obejmują m.in. wzrost do $\geq 25\%$ udziału OZE oraz plany stopniowego wycofywania dotacji do wydobycia paliw kopalnych.

Większość unijnych partnerów postrzega Polskę jako kraj w ariergardzie polityki klimatycznej, utrudniający i opóźniający działania dekarbonizacyjne. Polska jest dla nich raczej przeszkodą, niż sojusznikiem. Stąd transakcyjne podejście: jakim kosztem da się

zneutralizować „polski hamulec”, jednocześnie w zamian za pomoc egzekwując od Polski zobowiązanie do przeznaczenia większych zasobów na politykę klimatyczną i do bardziej energicznej implementacji. Polska natomiast przy kontynuacji obstrukcyjnej postawy ostatnich lat nie może liczyć na wielu koalicjantów. Nawet ci, którzy w czerwcu 2019 r. nie zaakceptowali celu *net-zero* na Radzie Europejskiej, mają wyższy współczynnik elastyczności negocjacyjnej niż obecny rząd polski.

1.1.3. Stanowisko rządu PiS

Postawę władz polskich w ostatnich kilku latach na forum UE można określić jako zachowawczo-roszczeniową. Nie widzą one uzasadnienia dla rewizji celów redukcyjnych Unii na rok 2030, cele te uważają za bardzo ambitne i wyczerpujące możliwości państw członkowskich, dotychczasowej strategii UE wobec reszty świata zarzucają nieskuteczność (a w podtekście osłabianie konkurencyjności UE względem innych emitentów CO₂). Zdaniem rządu PiS realizacja unijnej strategii klimatycznej wymaga zachowania stabilności finansowej tych gospodarek krajowych, w których są regiony zależne od wydobywania i przetwórstwa węgla. Niezbędne jest zatem zapewnienie z budżetu UE dodatkowych środków państwom członkowskim o PKB *per capita* poniżej średniej UE, ukierunkowane solidarne ich wsparcie umożliwiające sprawiedliwą niskoemisyjną transformację energetyczną, a w budżecie polityki spójności wyasygnowanie odpowiednio dużych środków na transformację ku gospodarce w obiegu zamkniętym.

Sprzeciw Polski wyrażony w 2019 r. wobec projektu zobowiązania UE do osiągnięcia *net-zero* do 2050 r. ma charakter karty przetargowej. Polityczne uzasadnienie – konieczność uprzedniego pełnego rozpoznania społecznych skutków dekarbonizacyjnych zmian w gospodarce – stanowi argument w staraniach o możliwie duży i łatwy dostęp do środków z planowanego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, a także z Funduszu Modernizacyjnego, z Funduszu Spójności oraz z kredytów EIB. Niedawny polski *non-paper* domaga się znacznego zwiększenia pierwszego z tych Funduszy, a także wydłużenia go poza horyzont czasowy najbliższego MFF.

Zgoda Polski na konkluzje Rady Europejskiej w sprawie *net-zero* pozostanie ściśle związana z dalszym przebiegiem negocjacji budżetu UE na lata 2021–2027. To zatem jeden z czynników wzmacniających scenariusz, w którym zarówno długoterminowa strategia klimatyczna Unii, jak i nowy wieloletni budżet UE zostaną przyjęte.

1.1.4. Perspektywa po polskich wyborach parlamentarnych (13 października 2019 r.)

Zwycięstwo wyborcze PiS i kontynuacja rządu bazującego na bezwzględnej większości w Sejmie czyni mało prawdopodobną jakąkolwiek głębszą modyfikację dotychczasowego stanowiska Polski w sprawach klimatu i energii.

Podejście zarówno Polski, jak i jej zachodnioeuropejskich partnerów będzie zatem zeterminowane rachunkiem transakcyjnym. Ze strony Polski – *net-zero* w zamian za wysokie i łatwe do użycia środki na wsparcie transformacji. Ze strony partnerów Polski – zgoda na wsparcie transformacji, lecz obudowana warunkowością, wymogiem zaangażowania przez Polskę większych własnych zasobów w sferze dekarbonizacji, oraz narzędziami zapewniającymi skuteczną kontrolę nad zgodnym z deklaracjami przeznaczeniem wsparcia.

1.1.5. Wnioski. Pożądane kierunki dalszych działań Komisji Europejskiej

- 1) Jeśli idzie o strategię i plany działania, od Polski należy domagać się zarówno przedstawienia do końca br. długofalowej strategii klimatycznej z głęboką redukcją udziału węgla w produkcji energii, jak też bardziej ambitnego planu NECP na lata 2021–2030, zwłaszcza w zakresie wzrostu udziału OZE oraz poprawy efektywności energetycznej (chłodzenie i ogrzewanie budynków).
- 2) Polsce trzeba zaoferować udział w Funduszu Transformacyjnym proporcjonalny do stopnia krajowych wyzwań dekarbonizacyjnych, a także w negocjacjach MFF podjąć próbę zwiększenia Funduszu powyżej kwoty ok. 6 mld € postulowanej przez Parlament Europejski. Procedury wykorzystania Funduszu muszą zapewniać łatwą kontrolę zgodności przeznaczenia środków z celami Funduszu. Celowe jest rozważenie wysokiej *performance reserve*, jako zachęty dla państw-beneficjentów do przekraczania i przyspieszania realizacji deklarowanych celów.
- 3) Kontynuacja dostępu Polski do Funduszu Modernizacyjnego po r. 2020 winna być uwarunkowana zapewnieniem przez Polskę przejrzystych procedur, gwarantujących wykorzystanie dochodów z systemu ETS wyłącznie na przedsięwzięcia przynoszące efektywną dekarbonizację.
- 4) Warto zachęcić rząd polski do aktywnej współpracy w konstruowaniu transgranicznego podatku od CO₂, tak by był zgodny z regułami WTO i stwarzał równe pole gry na rynku wewnętrznym UE. Współtwórstwo tej trudnej koncepcji powinno ułatwić zredukowanie istniejących w Polsce obaw i oporów przed tym instrumentem.
- 5) Pakiet Europejskiego Zielonego Ładu po przyjęciu przez Komisję winien być na przestrzeni całego 2020 r. priorytetowym tematem szeroko zakrojonej akcji informacyjnej w Polsce, realizowanej przy udziale i pomocy samorządu terytorialnego, NGOs działających w sferze ochrony środowiska, naukowców badających zmiany klimatyczne.

Dokumenty

- *Czysta planeta dla wszystkich*. Komunikat Komisji Europejskiej z 28/11/2018, COM (2018) 773 final.
- *Zalecenie Komisji w sprawie projektu zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu w Polsce na lata 2021–2030* z 18 czerwca 2019, C (2019) 4421 final.

- Stanowisko Polski dotyczące kierunków polityki klimatycznej UE w latach 2019–2024, w zestawie dokumentów – Wkład Polski do przygotowań Agendy Strategicznej na lata 2019–2024, opublikowane na stronie www.msz.gov.pl

Zalecana literatura

- *A new chapter – Shifting Poland towards net-zero economy*, WiseEuropa, Warsaw 2019.
- *EU Climate Policy Explained*, ed. by Jos Delbeke and Peter Vis, © European Union, 2016 (originally published by Routledge in 2015), <https://www.routledge.com/EU-Climate-Policy-Explained/Delbeke-Vis/p/book/9789279482618>
- *New Beginnings: the European Green Deal starts with the energy transition*, Institut Jacques Delors, Paris/Berlin, 2/9/2019.
- *Poles apart: how Poland can and must get climate-neutral*, WWF European Policy Office, October 2019.
- *Ten Trends Reshaping Climate and Energy*, European Political Strategy Centre, 3/12/2018.

Część II

Społeczna gospodarka rynkowa w UE

Rozdział 2.1.

Węzłowe zagadnienia unijnego rynku wewnętrznego

Artur Nowak-Far

2.1.1. Nowe kierunki rozwoju unijnego rynku wewnętrznego

Wybory do Parlamentu Europejskiego ujawniły takie zmiany preferencji wyborców, które wskazują, że w polityce kształtowania regulacyjnych ram rynku wewnętrznego w większym stopniu prawodawca unijny będzie musiał uwzględniać kwestie socjalne oraz ochrony środowiska.

W rozwiązaniach prawnych przyjmowanych na poziomie UE należy się spodziewać zatem uwzględnienia w większym stopniu ochrony interesów socjalnych, a także większego zintegrowania polityk publicznych z polityką ochrony środowiska. Będzie to miało znaczący wpływ na powstanie w UE modelu regulacji gospodarki niskoemisyjnej.

Jako zjawisko stałe należy traktować powstawanie ograniczeń w sprawnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, wynikające z antykonkurencyjnych działań przedsiębiorstw, z polityki podejmowanej przez poszczególne państwa członkowskie, a nawet z powodu zbytnej różnorodności i nieprzejrzystości uregulowań krajowych, zasadniczo zgodnych z zasadami rynku wewnętrznego UE. Trzeba bowiem pamiętać, że choćby tak istotna, np. dla bezpieczeństwa ludzi, dziedzina bezpieczeństwa wyrobów i standardów usług nie jest objęta wyłącznymi kompetencjami UE, co oznacza, że w tym zakresie państwa członkowskie mogą – w odniesieniu do wielu grup towarów i usług – same określać te standardy. Ograniczeniem dla ich swobody są wtedy ogólne zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego, takie jak zasada niedyskryminacji czy proporcjonalności.

2.1.2. Problem protekcjonizmu

2.1.2.1. Istota

W polityce wielu państw członkowskich obecne są pewne elementy protekcjonizmu. Niedopuszczenie do tego, by stały się one istotnym elementem krajowych regulacji prawnych jest wspólnym wyzwaniem wszystkich członków Unii, zaś możliwym forum osiągnięcia tego celu jest proces decyzyjny na poziomie UE wiodący do przyjęcia stosownych aktów prawnych. Stąd istotne znaczenie ma w tym zakresie silna Komisja Europejska oraz wysoka jakość procesu decyzyjnego Unii i wysoka jakość udziału w nim poszczególnych państw członkowskich.

W interesie Polski jest wspieranie dobrze funkcjonującego rynku wewnętrznego UE. Polska ma bowiem stosunkowo otwartą gospodarkę, silnie powiązaną kooperacyjnie z pozostałymi państwami UE, w szczególności z Niemcami. Liczbowo dominują w niej

małe i średnie przedsiębiorstwa, a gospodarka dysponuje znaczącym potencjałem wytworzenia lub umocnienia przewag konkurencyjnych w przemyśle produkcji i przetwórstwa żywności oraz usług: zwłaszcza budowlanych, transportowych, medycznych, odzysku materiałowego surowców oraz w zakresie gospodarki cyfrowej.

2.1.2.2. Swoboda przepływu towarów a protekcjonizm

Jak dotąd, Komisja oraz Trybunał Sprawiedliwości skutecznie broniły swobody przepływu towarów w kontekście działań protekcjonistycznych państw członkowskich zazwyczaj opartych na logice orzeczenia *Keck*, tj. polegających na regulacji organizacji handlu, w tym na zastosowaniu środków ograniczających zakres użytkowania określonych wyrobów. Na przykład, w sprawie Komisja przeciwko Włochom (przyczepy do skuterów)¹, Trybunał uznał za nieproporcjonalnie uciążliwy (bo m.in. redukujący niemal do zera popyt na przyczepy) włoski zakaz korzystania z przyczep skuterowych stosowany w odniesieniu do skuterów zarejestrowanych we Włoszech.

Wyzwaniem dla swobody przepływu towarów jest także kwestia wzajemnego uznawania urzędowych znakowań w obszarze, w którym państwa członkowskie nie stosują przepisów zharmonizowanych na poziomie unijnym (takimi przepisami zharmonizowanymi są w szczególności takie, które uprawniają do zastosowania najczęściej spotykanego znakowania bezpieczeństwa „CE”). W wyroku Komisja przeciwko Czechom (znakowanie metali szlachetnych),² Trybunał Sprawiedliwości uznał za niezgodne z zasadami rynku wewnętrznego utrzymywanie w Republice Czeskiej obowiązku wtórnego znakowania cechami czeskimi wyrobów z metali szlachetnych, już wcześniej opatrzonych cechami holenderskimi.

2.1.2.3. Swoboda przepływu osób a protekcjonizm

W odniesieniu do swobody przepływu osób, w tym w szczególności pracowników, istotnym wyzwaniem, biorącym się z działań państw członkowskich o charakterze protekcjonistycznym, było wymaganie osiągania w państwie goszczącym określonego poziomu wynagrodzenia za świadczoną pracę. Trybunał Sprawiedliwości uznał takie wymaganie za niezgodne z prawem UE³.

2.1.2.4. Swoboda świadczenia usług i przedsiębiorczości a protekcjonizm

Istotną regulacją dotyczącą swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości jest dyrektywa 2006/123/WE (tzw. „dyrektywa usługowa”)⁴. Zasadniczą cechą tej regulacji jest to, że przyjmuje ona, jako regułę ogólną świadczenia usług, zasadę kraju pochodze-

¹ Sprawa C-110/06 *Komisja przeciwko Włochom (przyczepy do skuterów)*, Zb. Orz. 2006, s. 519.

² Sprawa C-525/14 *Komisja przeciwko Czechom (cechowanie metali szlachetnych)*, ECLI:EU:C:2016:714.

³ W orzeczeniu w sprawie 53/81 *D. M. Levin przeciwko Staatssecretaris van Justitie*, Zb. Orz. 1982, s. 1035.

⁴ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług na rynku wewnętrznym Dz. U. UE 2006, L 376, s. 36.

nia. Dyrektywa liberalizuje także rynek usług w UE w tym zakresie, w którym nakazuje ona państwom członkowskim eliminację różnorodnych wymogów administracyjnych, od których mogłyby one uzależniać dostęp do ich rynków usług. Dyrektywa nakazała państwom członkowskim stworzenie krajowych systemów udzielania informacji o obowiązujących w nich przepisach prawnych w tym zakresie.

Od zasady kraju pochodzenia dyrektywa przewiduje jednak szereg, mających duże znaczenie praktyczne, wyjątków. Wprowadza mianowicie pierwszeństwo stosowania bardziej szczegółowego prawodawstwa unijnego (w szczególności dyrektywy 96/71/EWG odnoszącej się do pracowników wysłanych do pracy za granicą⁵), jak również pierwszeństwo krajowego prawa pracy – dotyczącego warunków zatrudnienia, warunków pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stosunków między pracodawcą a pracownikiem.

Z punktu widzenia gospodarki Polski, za szczególne wyzwanie dotyczące funkcjonowania rynku wewnętrznego można uznać realizowane z różnym nasileniem, w różnych okresach, w niektórych innych państwach członkowskich UE, negatywne działania medialne (z wyraźnie zaznaczonym udziałem przedstawicieli administracji publicznej), mogące zniechęcić konsumentów do nabywania polskich produktów spożywczych.

2.1.3. „Społeczny wymiar” unijnego rynku wewnętrznego

„Społeczny wymiar” regulacji gospodarczej można zdefiniować jako taki, który stanowi próbę wzmocnienia ochrony strony słabszej w określonych stosunkach prawnych. W szczególności określenia tego używa się wtedy, gdy – w kontekście stosunków pracy – mówi się o przepisach chroniących pracowników lub się takie przepisy postuluje. W warunkach unijnych, danie pierwszeństwa motywowi nadania regulacji prawnej „społecznego wymiaru” zazwyczaj oznacza realizację postulatu zwiększenia ochrony pracowników albo konsumentów wobec przedsiębiorców, a przez to zmodyfikowania rachunku kosztów pracodawców/producentów – co z kolei ma wpływ na ich rachunek kosztów. Postulowane zmiany mogą bowiem podwyższać koszty pracy, koszty B+R, bezpośrednie koszty wytworzenia dóbr lub usług (tzw. koszty własne wyrobu/usługi). Przez to taka regulacja może być zarówno impulsem rozwojowym (skłaniającym przedsiębiorstwa do większej innowacyjności), jak i odwrotnie – wręcz negatywnie wpłynąć na konkurencyjność całej gospodarki UE albo jedynie określonych branż, tak w wymiarze globalnym, jak i wewnątrzunijnym.

„Społeczny wymiar” znajduje pewne wsparcie w Karcie Praw Podstawowych. Akt ten wymaga bowiem interpretowania przepisów prawa unijnego w kontekście jego własnych przepisów. Te zaś zawierają takie przepisy, których funkcją jest „uwrażliwienie” unijnego prawa gospodarczego na prawa podstawowe, z których wiele realizuje zasady społecznej odpowiedzialności i solidarności.

W wymiarze wewnątrzunijnym, nieprawidłowo obrany kierunek legislacji w odniesieniu do branży może zatem prowadzić do zmniejszenia prawdopodobieństwa realizacji niektó-

⁵ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz. U. 1997, L 18, s. 1.

rych celów UE, takich jak np. cel efektywnej alokacji zasobów (o którym mowa w art. 120 TFUE w związku z jego art. 119 oraz art. 3 TUE). Efektywna alokacja zasobów oznacza przejście ich tam, gdzie uzyskują największą produktywność, a więc są najkorzystniej (także w ujęciu społecznym) wykorzystane. Implikuje to, że poszczególne branże państw członkowskich mają w takim ujęciu możliwość wykorzystania ich przewag konkurencyjnych, w tym przewag wynikających z niskich kosztów. Wprowadzenie źle przemyślanego „społecznego wymiaru” do regulacji krajowej czy unijnej może te przewagi wyeliminować.

Jak trudno jest stosować regulacje mające na celu realizację „społecznego wymiaru” widać nawet w kontekście przepisów, które w UE funkcjonują od dawna. Na przykład, w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE dotyczącej ponadgranicznego delegowania pracowników⁶, nawet kwestia dokładniejszej definicji płacy minimalnej (która musi być równoważna do obowiązujących w państwie goszczącym zbiorowych układów pracy) okazała się zagadnieniem bardzo trudnym do rozwikłania. Wątpliwości w tym zakresie rozstrzyga – ale jednak w sposób nienadający się do replikacji w każdej sytuacji oraz budzący kontrowersje z powodów materialnych – Trybunał Sprawiedliwości. Na przykład w sprawie Elektrobudowa⁷ Trybunał uznał – raczej arbitralnie – niektóre składniki wynagrodzenia określone na gruncie prawa polskiego za nieadekwatne dla wyliczenia „minimalnej stawki pracy”, która musiałaby być zapłacona na podstawie prawa fińskiego, pomimo że stanowiły one korzyść pracowników związaną ze świadczoną w warunkach delegowania pracą i były czynnikiem kosztotwórczym w rachunku wyników finansowych przedsiębiorstwa delegującego.

2.1.4. Wyzwania związane ze „społecznym wymiarem” unijnego rynku wewnętrznego

Poważne wyzwania wynikające z realizacji postulatu wzmocnienia „społecznego wymiaru” regulacji wynikają ze zmian prawa niektórych państw członkowskich, których istotną funkcją jest zapewnienie ochrony pracowników zagranicznych, ale zasadniczym motywem raczej uniemożliwienie bądź utrudnienie wytworzenia (i korzystania z) przewag konkurencyjnych opartych na niskich kosztach wtedy, gdy wynikają one z niskich kosztów pracy.

Przykładem takich regulacji jest francuska tzw. *Loi Macron* (tzw. ustawa Macrona)⁸ oraz niemiecka ustawa o płacy minimalnej (MiLoG)⁹, a także potencjalnie restrykcyjna

⁶ Dz.U. 1997, L 18, s. 1. Akt ten jest obecnie uzupełniony o postanowienia wykonawcze dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (rozporządzenie w sprawie IMI), Dz.U. L 159, s. 11.

⁷ C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto ry przeciwko Elektrobudowa Spółka Akcyjna* ECLI:EU:C:2015:86.

⁸ Loi No. 2015–990 du 6 août 2015 pour la croissance l’activité et l’égalité des chances économiques, JORF No. 181, 7 août 2015, p. 13537.

⁹ Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns, Bundesgesetzblatt 2015, I, s. 1348.

regulacja węgierska¹⁰. Ich wspólną cechą jest to, że wymagają one od przedsiębiorstw prowadzących działalność przewozów w transporcie zastosowania – w zakresie, w jakim przyjazdy samochodów ciężarowych dokonują się na ich terytorium – wypłacania pracownikom przejeżdżających przez terytorium każdego z tych państw płacy minimalnej (i wypełnienia innych związanych z tym minimalnych standardów dotyczących warunków zatrudnienia) wynikających z ich własnego prawa krajowego. Są to więc regulacje, które znacząco fragmentaryzują rynek wewnętrzny usług transportowych w UE.

2.1.5. Wnioski

- 1) W odniesieniu do spodziewanych nowych regulacji rynku wewnętrznego UE Polska powinna aktywnie zabiegać o równowagę pomiędzy aspektami socjalnymi i mającymi na względzie zachowanie konkurencyjności gospodarki europejskiej.
- 2) Polska powinna również starać się o wypracowanie takiego modelu integracji wszystkich regulacji rynku wewnętrznego UE z regulacją dotyczącą ochrony środowiska naturalnego, by uniknąć nadmiernych kosztów dostosowawczych. W przypadku konieczności ich poniesienia, Polska powinna starać się o odpowiednie odzwierciedlenie tego szczególnego ciężaru w planowanych w budżecie ogólnym UE alokacjach finansowych. Kwestia przyjęcia w tej sprawie odpowiedniego mandatu negocjacyjnego jest obecnie wręcz paląca.
- 3) W celu zapewnienia sobie, odpowiedniego do wyzwań, istotnego wpływu na proces podejmowania decyzji w UE, Polska już teraz powinna wypracować odpowiednie narzędzia analityczne, pozwalające na wspieranie jej stanowisk w odniesieniu do spodziewanych regulacji rynku wewnętrznego. Należałoby również przygotować szeroką strategię negocjacyjną realizującą zidentyfikowane cele odnoszące się do tej regulacji.

Zalecana literatura

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2016.
- Barnard Ch., *Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, OUP, Oxford 2019.
- Grzeszczak R. (ed.), *Renationalisation of the Integration Process in the Internal Market of the European Union*, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Nowak-Far A., *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Poltext, Warszawa 2013.

¹⁰ NGM rendelet 50/2014 Az ElektronikusKözútiÁrutforgalmiEllenőrzőRendeszerműködéséről 26670. oldal

Rozdział 2.2.

Polityka społeczna

Maria Ewa Szatlach

2.2.1. Pojęcie i znaczenie polityki społecznej

Politykę społeczną można rozumieć wąsko, jako dziedzinę obejmującą głównie system ubezpieczeń społecznych, jak i rozszerzająco, z uwzględnieniem pozostałych elementów społecznego zabezpieczenia dochodu (np. pomoc społeczną) oraz instrumenty z zakresu prawa pracy, edukacji, ochrony zdrowia, usług socjalnych, itd. W najszerszym rozumieniu łączy się ona z polityką społeczno-gospodarczą. Oznacza to, że problemy unijnej polityki społecznej mogą być rozwiązywane różnie w zależności od jej obszaru. A jest ich wiele, począwszy od zachowania uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego dla pracowników migrujących z jednego państwa do drugiego, kwestii zapłaty za korzystanie z usług zdrowotnych w przypadku osób migrujących, do uznawania dyplomów i certyfikatów (kwalifikacji nabywanych poprzez formalną edukację w innym państwie), itd. Swoboda przepływu usług generuje kolejny problem – któremu z systemów prawa pracy i umów zbiorowych danej branży mają podlegać pracownicy – kraju pochodzenia czy kraju przyjmującego.

Z powyższych argumentów wynika, że unia *stricte* gospodarcza pociąga za sobą konieczność rozwiązywania problemów ściśle związanych z polityką społeczną, ze względu na przyjęcie zasad swobodnego przepływu pracowników, kapitału, dóbr i usług, co pociąga za sobą liczne wyzwania w systemie krajowych praw pracowniczych i socjalnych. Z tego też względu żadna unia gospodarcza nie może pozostawić na uboczu zagadnień z zakresu polityki społecznej, przynajmniej w długim okresie.

Dłatego Ursula von der Leyen w swoich politycznych wytycznych na nadchodzącą kadencję Komisji Europejskiej 2019–2024 kwestie społeczne umieściła w jednym z sześciu naczelných celów dla Europy na następnych pięć lat – „Gospodarka, która służy ludziom”. Najogólniej rzecz ujmując, nowo wybrana Komisja zapowiada zwiększenie kompetencji UE w obszarze polityki społecznej, związanych z pogłębieniem i dalszą harmonizacją świadczeń socjalnych. Jak słusznie zauważył Marek Prawda¹, spowoduje to debatę o ochronie korzyści wynikających ze swobód unijnego rynku wewnętrznego.

¹ Zob. *Nowy początek. Unia po wyborach do Parlamentu Europejskiego*. Wprowadzenie do niniejszej książki.

2.2.2. Kwestie społeczne w programie Ursuli von der Leyen

Nowa Przewodnicząca wymieniła kilka głównych obszarów społecznych, na wspomaganie których UE przeznaczy odpowiednie środki:

- **wspieranie osób pracujących** – zaproponowała gwarancję sprawiedliwej płacy minimalnej po to, żeby obywatele Unii mogli godnie żyć niezależnie od miejsca pracy. Zwróciła uwagę na programy poprawy warunków pracy pracujących za pośrednictwem platform cyfrowych;
- **wspieranie osób bezrobotnych** – zaproponowała programy reasekuracji świadczeń dla osób bezrobotnych;
- **wspieranie dzieci i młodzieży** – zapowiedziała stworzenie europejskiej gwarancji dla dzieci, wzorowanej na koncepcji zaproponowanej przez Parlament Europejski, która ma przeciwdziałać ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Zaproponowała wspieranie rodziców i opiekunów w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym – co ma pomóc wejściu na rynek pracy większej liczbie kobiet. Zapowiedziała poprawę jakości i dostępności systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz gwarancję dla młodzieży jako stałego instrumentu walki z bezrobociem młodych ludzi;
- **równość dla wszystkich** – jest ważnym elementem wdrażania europejskiego filaru praw socjalnych. W ramach tego obszaru Ursula von der Leyen zapowiedziała wprowadzenie nowych przepisów związanych z równouprawnieniem płci, zasadę równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za tę samą pracę, wprowadzenie przejrzystości wynagrodzeń, wprowadzenie parytetu płci w zarządach spółek;
- **przeciwdziałanie dyskryminacji** – Ursula von der Leyen zapowiedziała zapobieganie i zwalczanie dyskryminacji kobiet i przemocy domowej, chronienie ofiar i karanie przestępców (zaproponowała dodanie przemocy wobec kobiet do wykazu przestępstw UE określonych w prawie UE) oraz promocję równouprawnienia osób starszych i młodych, o różnych przynależnościach narodowych i kulturowych;
- **służba zdrowia** – zaproponowała „europejski plan walki z rakiem”.

2.2.3. Polska – program wyborczy partii PiS na lata 2019–2023 w obszarze filaru społecznego w kontekście planu Ursuli von den Leyen

PiS nadało kwestiom polityki społecznej priorytetowe znaczenie w kampanii wyborczej 2015 roku zgodnie z założeniem, że polityka społeczna ma duży potencjał budowania legitymizacji władzy. Na obietnice wyborcze składały się: powszechne świadczenia w wysokości 500 zł na każde dziecko, obniżenie wieku emerytalnego, podniesienie najniższych emerytur, wprowadzenie darmowych leków dla seniorów, podniesienie płacy minimalnej i podniesienie kwoty wolnej od podatku. Część tych obietnic została wprowadzona w życie, choć czasami w zmodyfikowanej formie (np. 500+ przyznawane na drugie i kolejne dzieci). Powrócono do wieku emerytalnego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, wprowadzono płacę minimalną oraz podniesiono poziom najniższych emerytur.

Specyfiką kadencji 2015–2019 było częste wprowadzanie projektów ustaw dotyczących polityki społecznej do parlamentu za pomocą inicjatywy poselskiej, która pozwalała ominąć Radę Dialogu Społecznego i konsultacje na etapie ministerialnym oraz pokonywać ścieżkę legislacyjną niejako „na skróty”. W opinii badaczy konkretne reformy społeczne realizowane przez Prawo i Sprawiedliwość nie były do końca spójne. Agendę reform zdominowały programy obniżenia wieku emerytalnego i program 500+, ale już propozycja Mieszkanie+ czy zasadnicza zmiana struktury systemu emerytalnego wymagały wielu działań w innych sektorach (np. ubezpieczeniach społecznych, rynku pracy). Reformy zaproponowane przez PiS wpisywały się w konserwatywny model polityki społecznej – położenia nacisku na świadczenia pieniężne, lekceważenie roli usług, podkreślanie, że taka logika indywidualizacji uprawnień socjalnych zależy nie tylko od posiadania obywatelstwa, ale również miejsca w strukturze społecznej.

W kampanii wyborczej 2019 roku PiS zapowiedziało kontynuację reform społecznych rozpoczętych w latach 2015–2019 i zaproponowało nowe rozwiązania, będące obietnicą skierowaną do wielu grup społecznych:

- **wspieranie osób pracujących** – wprowadzenie nowych stawek płacy minimalnej – kwoty 2600 złotych od 1 stycznia 2019 r., do 3000 złotych na koniec 2020 r. i do 4000 złotych na koniec 2023 r., obniżka PIT-u z 18% do 17% z podniesieniem kosztów uzyskania przychodu od 1 października 2019 r., wprowadzenie płacy minimalnej;
- **wspieranie bezrobotnych** – partia rządząca nie przedstawiła nowych programów dla bezrobotnych – w Polsce bezrobocie jest na bardzo niskim poziomie;
- **wspieranie dzieci i młodzieży** – rozwój czytelnictwa, zapewnienie każdemu dziecku posiłku w szkole, coroczne wsparcie 300+ dla uczniów rozpoczynających rok szkolny bez względu na dochód na każde uczące się dziecko do 20 roku życia lub do 24 roku życia, jeśli dziecko jest z niepełnosprawnością, system pożyczek dla studentów kierunków medycznych, kontynuacja programu 500+ na każde dziecko do 18 roku życia, kontynuacja programu Mieszkanie+, zerowy podatek PIT 37 dla młodych ludzi do 26 roku życia;
- **równość dla wszystkich** – propozycja równości w zarobkach mężczyzn i kobiet;
- **przeciwdziałanie dyskryminacji** – w programie PiS nie wyartykułowano problemu przemocy wobec kobiet;
- **służba zdrowia** – szereg obietnic mających na celu poprawę sytuacji w służbie zdrowia z głównym priorytetem w obszarze kardiologii i onkologii. Poruszona w kontekście reformy w służbie zdrowia kwestia pomocy ludziom starszym – rozszerzona lista leków z listy 75+ (leki bezpłatne);
- **polityka senioralna** – 13. emerytura w kwocie 1100 zł brutto wypłacana każdemu emerytowi, propozycja 14. emerytury (Program Emerytura+, Senior+ i 75+).

2.2.4. Wnioski

- 1) W programie Ursuli von der Leyen brak nowych propozycji akcentujących ważność polityki wobec ludzi starszych oraz ludzi z niepełnosprawnościami, a także brak jakichkolwiek bezpośrednich odniesień do promocji polityki demograficznej. Propozy-

- cja promocji polityki wobec ludzi starszych za pomocą konkretnych programów – np. gwarancja sprawiedliwej minimalnej emerytury według krajowych kryteriów poszczególnych państw: na razie wydaje się to problemem nierozwiązywalnym.
- 2) W programie PiS brakuje kwestii wsparcia dla pracowników w innowacyjnych gałęziach gospodarki (gospodarka cyfrowa): temat do poruszenia w Polsce.
 - 3) W kwestii przeciwdziałania dyskryminacji w programie PiS nie wyartykułowano problemu przemocy wobec kobiet: temat do poruszenia w Polsce.
 - 4) W kwestii służby zdrowia: propozycja wprowadzenia działań w zakresie leczenia oraz negocjowania leków w przypadku chorób rzadkich: tematy do poruszenia w Polsce i na szczelbu UE.
 - 5) W kwestii równości zarobków: propozycja wprowadzenia mechanizmu rekompensaty emerytalnej dla kobiet, które mają krótszy staż pracy ze względu na macierzyństwo – czyli uznanie macierzyństwa na równi z pracą zawodową – temat do poruszenia na obu szczeblach: krajowym i unijnym.
 - 6) Partia rządząca często wprowadza na forum Sejmu projekty ustaw dotyczących polityki społecznej za pomocą inicjatywy poselskiej, która pozwala ominąć konsultacje w ramach Rady Dialogu Społecznego i na etapie ministerialnym (jeśli PiS nadal będzie w taki sposób pokonywało ścieżkę legislacyjną).
 - 7) Z punktu widzenia budżetu państwa podstawowym problemem może być niezapewnienie źródeł finansowania przed wprowadzeniem poszczególnych instrumentów polityki społecznej. Rezultatem ograniczonego zwiększania przychodów budżetowych mogą być cięcia w innych obszarach polityki społecznej albo niewystarczający ich rozwój.
 - 8) Rozważenia wymaga fundamentalny problem – na ile konserwatywne podejście PiS do polityki społecznej rozwiązuje problemy społeczne. Czy nie petryfikuje struktury społecznej, czy nie ogranicza w pewnym stopniu integracji grup defaworyzowanych i czy nie zawęża ścieżki karier zawodowych?
 - 9) Nie można oddzielić realizacji polityki społecznej od szerszego kontekstu politycznego – w tym przypadku konfliktu rządu z instytucjami unijnymi w różnych obszarach. Konflikty te mogą doprowadzić do erozji integracji europejskiej i tym samym do osłabienia wymiaru spójności społecznej i harmonizacji zabezpieczenia społecznego. Przynależność do struktur unijnych przełożyła się na szereg pozytywnych zmian, a środki z funduszy europejskich są ważnym elementem procesu rozwoju wielu inicjatyw i programów. PiS może zredukować możliwość pozyskiwania dużego wsparcia w ramach mechanizmów solidarnościowych UE.

Dokumenty

- *European Pillar of Social Rights* – https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf
- *Polski model państwa dobrobytu. Program Prawa i Sprawiedliwości 2019* – http://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf

Zalecana literatura

- Firlit-Fesnak G., Męcina J., *Polityka społeczna*, Warszawa 2018.
- Polakowski M., Szelewa D., Bakalarczyk R., Sutkowski M., *Polityka społeczna rządu Prawa i Sprawiedliwości* – <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/13848.pdf>
- Polakowski M., Szelewa D., *Polityka społeczna a proces integracji europejskiej* – http://www.fes-swar.org.pl/fes2009/pdf_doc/debaty14.pdf

Rozdział 2.3.

Międzynarodowe unikanie opodatkowania – wyzwanie dla Polski i Unii Europejskiej

Dominik J. Gajewski

2.3.1. Zakres problemu

Jednym z priorytetów państw członkowskich UE – w ramach ich polityki wewnętrznej ostatnich lat – była próba uszczelniania luk podatkowych. Problem ten odnosił się zarówno do podatku VAT, będącego najbardziej zharmonizowaną daniną podatkową w UE, która dzięki różnym konstrukcjom „karuzelowym” była wyłudzana przez zorganizowane grupy przestępcze, co potęgowało lukę VAT. Również poważnym problemem, ale niewątpliwie trudniejszym do zwalczania, było uporanie się ze zjawiskiem unikania opodatkowania CIT przez międzynarodowe koncerny, które w sposób stosunkowo łatwy i swobodny przerzucały wypracowany zysk do rajów podatkowych.

Problem uszczelniania luk podatkowych stał się istotny w zasadzie dla wszystkich państw, nie tylko „nowych” członków z Europy Środkowej (w tym Polski), ale również dla krajów z Europy Zachodniej. Choć skuteczność przeciwdziałania tym zjawiskom w poszczególnych państwach jest zróżnicowana, w dalszym ciągu stanowią one wszędzie jeden z poważniejszych problemów polityki wewnętrznej. Co istotniejsze, państwa członkowskie zaczęły sobie uświadamiać, że bez zaangażowania się Komisji Europejskiej, skuteczna walka z tymi zjawiskami będzie niemożliwa. Indywidualne działania państw stają się mało skuteczne w obliczu coraz bardziej skomplikowanego problemu unikania opodatkowania, który nabiera nie tylko formy transgranicznej, ale dokonywany jest przez podmioty dysponujące niezwykle wyrafinowanymi instrumentami, które trudno poszczególnym, krajowym administracjom podatkowym wychwytywać, a tym samym skutecznie przeciwdziałać. Jednocześnie na kanwie coraz większej bezradności w walce z agresywną optymalizacją stosowaną przez koncerny międzynarodowe, zaczęło kształtować się niezwykle niebezpieczne zjawisko szkodliwej konkurencji podatkowej pomiędzy państwami członkowskimi.

Stąd nowa Komisja Europejska staje przed kluczowym wyzwaniem określenia kierunku swojej polityki podatkowej, która będzie skutecznie wspierać działania poszczególnych państw członkowskich w walce z unikaniem i uchylaniem się od opodatkowania, z drugiej zaś strony – będzie integrować wspólnotę europejską poprzez wyznaczanie i przestrzeganie sprawiedliwych reguł konkurencji podatkowej. Dzisiaj istnieje powszechne przekonanie wśród państw członkowskich (również w Polsce), że doraźne działania w zakresie uszczelniania luk podatkowych są tylko tymczasowo skuteczne i nie mogą zastąpić systemowych rozwiązań dokonywanych na poziomie unijnego prawa podatkowego.

Potrzeba nowej polityki podatkowej Komisji Europejskiej inspirowana jest dwoma zasadniczymi problemami, które można dostrzec z perspektywy polskich doświadczeń.

2.3.2. VAT – czas na systemowe zmiany

Pierwszym problemem jest skuteczne zmniejszenie luki VAT. Polska jest dość charakterystycznym przykładem, bowiem w ostatnich latach stała się „areną” odważnego wprowadzania licznych konstrukcji prawnych, mających za zadanie zmniejszyć polską lukę VAT, która uznawana była za jedną z najwyższych w Europie. Wprowadzone rozwiązania (m.in. jednolity plik kontrolny, *split payment*, *reverse charge*, system STIR) okazały się skuteczne, mimo że istniało zagrożenie, że rozwiązania te mogą mieć negatywny wpływ na działalność przedsiębiorców, którzy stanowią „koło napędowe” gospodarki. Państwa członkowskie z Europy Środkowej nie zdecydowały się na tak kompleksowe wprowadzenie wszystkich rozwiązań, bowiem uznały za roztropne, że takie konstrukcje przed wprowadzeniem należy przetestować, bądź skorzystać z doświadczeń innych państw, które wprowadzają je pioniersko. Stąd „polski” model uszczelnienia luki VAT jest charakterystyczny.

Przy ocenie skutków uszczelnienia luki VAT w Polsce jest konieczne odróżnienie zjawiska realnego zmniejszenia luki VAT od wpływów budżetowych z tytułu VAT. Często w retoryce polityków, ale i publicystów, błędnie stawia się znak równości pomiędzy tymi dwoma zjawiskami. Niewątpliwie istotny wpływ na wzrost dochodów budżetowych z tytułu VAT w Polsce ma koniunktura gospodarcza, która uznawana jest za najkorzystniejszą w ostatniej dekadzie. Niewątpliwie w trend dobrej koniunktury gospodarczej w Polsce wpisują się również programy społeczne (m.in. 500+), które w sposób naturalny napędzają konsumpcję, a co za tym idzie – wzrost wpływów budżetowych z tytułu VAT. Oczywiście prawdziwym testem wprowadzonych w Polsce konstrukcji uszczelniających lukę VAT będzie spowolnienie gospodarcze, które wykaże, jaki wpływ na gospodarkę (przedsiębiorców) mają zastosowane rozwiązania.

Wprowadzane w Polsce (jak również w innych państwach członkowskich) konstrukcje prawno-podatkowe przeciwdziałające wyłudzeniom VAT mają charakter doraźny i na dłuższą metę nie wystarczą, by utrzymać stałą tendencję zmniejszania luki VAT. Konieczne są rozwiązania systemowe. Ze względu na to, że VAT jest najbardziej zharmonizowanym podatkiem (VI Dyrektywa), wymaga on wprowadzenia koniecznych zmian konstrukcyjnych w regulacjach unijnych, które kształtują podatek w poszczególnych państwach.

Chociaż toczą się dyskusje nad zmianami systemowymi w VI Dyrektywie – sprawa ta wymaga pilnego przyspieszenia i rozwiązania, ze względu na to, że czekają na nią państwa członkowskie, które mają świadomość, że doraźne rozwiązania w ramach ustawodawstwa wewnątrzkrajowego są jedynie tymczasowo skuteczne. Ponadto brak konsensusu i realnych działań może okazać się skutecznym argumentem dla eurosceptyków.

2.3.3. Międzynarodowe unikanie opodatkowania CIT – zagrożenie dla Unii Europejskiej

Drugim, niezwykle istotnym problemem, który nawet należy uznać za o wiele bardziej skomplikowany i trudny do rozwiązania, jest skuteczne przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania CIT przez korporacje międzynarodowe, które w sposób swobodny transferują wypracowane zyski w poszczególnych państwach członkowskich do rajów podatkowych.

Polska wpisuje się w ogólnoeuropejski trend braku skutecznej polityki przeciwdziałania temu zjawisku. Koncerny międzynarodowe wykorzystują do transferowania zysków do wybranych rajów podatkowych – zróżnicowane ustawodawstwo wewnątrzkrajowe państw członkowskich w zakresie podatku CIT: liczne instrumenty ekonomiczne, które wpisują się w strategię optymalizujące opodatkowanie; nieprecyzyjne i często przestarzałe umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania funkcjonujące w obrocie międzynarodowym, które – kuriozalnie – wykorzystywane są do unikania opodatkowania.

Koncerny dysponujące potężnym kapitałem, jak również licznymi instrumentami ekonomicznymi czy lobbingsowymi zaczynają być poza zasięgiem administracji podatkowych poszczególnych państw członkowskich. Oczywiście jest, że bez zaangażowania się Komisji Europejskiej w systemowe rozwiązania w zakresie stworzenia skutecznych regulacji unijnych w zakresie opodatkowania koncernów międzynarodowych, problem ten będzie narastał i sprzyjał powszechnej frustracji i bezsilności poszczególnych państw. Nie ulega wątpliwości, że argument ten zostanie skrzętnie wykorzystany przez środowiska eurosceptyków przeciwko integracji i wspólnej unijnej polityki podatkowej.

Państwa członkowskie (w tym Polska), mając na względzie, że podatek CIT nie jest zharmonizowany w tak znacznym zakresie jak VAT, starają się w ramach swoich wewnętrznych ustawodawstw tworzyć instrumenty i regulacje, które mają na celu utrudnienie swobodnego transferowania kapitału wypracowanego w danym państwie. Dostosowują również swoje rozwiązania do regulacji unijnych (m.in. dyrektywa ATAD), które jednak należy uznać za doraźne rozwiązania. Brak realnych efektów uszczelnienia luki CIT powoduje, że niektóre państwa członkowskie, nie widząc na horyzoncie skutecznej wizji swojej polityki podatkowej w tym zakresie, starają się dostosowywać swoje regulacje do „potrzeb” koncernów międzynarodowych, które stają się skłonne właśnie do nich transferować zyski.

W efekcie dochodzi do tworzenia się rajów podatkowych w gronie państw członkowskich. Szkodliwa konkurencja podatkowa w ramach Unii Europejskiej staje się jednym z najbardziej poważnych i niebezpiecznych problemów, który może okazać się czynnikiem dezintegrującym wspólnotę europejską. Dlatego konsensus w ramach polityki podatkowej całej Unii Europejskiej i wypracowanie skutecznych, systemowych rozwiązań na poziomie unijnym jest priorytetem nie tylko w zakresie skutecznej walki z narastającym problemem międzynarodowego unikania opodatkowania, ale i integracji europejskiej.

Komisja Europejska projektując swoją nową, skuteczną politykę podatkową powinna również wziąć pod uwagę uporanie się z opodatkowaniem amerykańskich gigantów cyfrowych, których wspiera również ich krajowa dyplomacja. Ponadto powstaje istotne

pytanie – jak Komisja Europejska powinna zareagować na prawdopodobną wizję nowej polityki podatkowej Wielkiej Brytanii, która po *Brexicie* będzie mogła swobodnie wprowadzić jednocyfrowy podatek CIT, znacznie odbiegający od średniej stawki funkcjonującej w państwach członkowskich.

2.3.4. Wnioski

- 1) Przyspieszenie prac na poziomie legislacji unijnej w zakresie zmian systemowych odnoszących się do podatku od towarów i usług.
- 2) Wprowadzenie regulacji unijnych w zakresie kompleksowego opodatkowania międzynarodowych grup kapitałowych na gruncie podatku dochodowego.
- 3) Zaproponowanie rozwiązań prawnych sankcjonujących szkodliwą konkurencję podatkową w ramach UE.
- 4) Powołanie unijnej instytucji, która będzie zajmowała się problematyką oszustw finansowych i międzynarodowego unikania opodatkowania oraz koordynowała działania państw członkowskich w tym zakresie.

Dokumenty

- *Europa Środkowo-Wschodnia wobec globalnych trendów: gospodarka, społeczeństwo i biznes*, SGH, Warszawa 2019.
- *Raport CASP. Struktura wpływów podatkowych z CIT w Polsce w latach 2016–2018 w kontekście uszczelnienia systemu podatkowego*, SGH, Warszawa 2019.

Zalecana literatura

- Gajewski D.J., *Holding. International Taxation in the European Union*, Publisher SGH, Warsaw 2017.
- Ginsberg A.S., *International Tax Planning. Offshore Finance Centres and the European Community*, Deventer 1994.

Rozdział 2.4.

Rolnictwo i rozwój wsi

Justyna Miecznikowska

2.4.1. Polska we Wspólnej Polityce Rolnej

Znaczący udział wydatków w budżecie UE na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich sprawia, że zarówno reforma Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) jak i przyszłość jej finansowania ustalana podczas debaty nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi (WRF) znajdują się w centrum zainteresowania wszystkich państw. Poszukiwanie spójnej wizji unijnej polityki rolnej utrudniają partykularne interesy każdego z krajów członkowskich, będące pochodną rozmiaru i struktury sektora rolnego, a także sprawności absorpcji środków z WPR.

Polska jest krajem o znacznym potencjale produkcyjnym w rolnictwie, co wynika z dużej powierzchni użytków rolnych, która wynosi ponad 16 mln ha i zajmuje 52% powierzchni ogólnej kraju. Grunty rolne stanowią ponad 75% powierzchni użytków rolnych. Prawie połowa użytków rolnych znajduje się w gospodarstwach o obszarze 1–20 ha. Obszary wiejskie w Polsce obejmują ponad 93% powierzchni kraju zamieszkiwanej przez 40% ogółu ludności.

Poparcie dla członkostwa Polski w UE wśród mieszkańców wsi oraz rolników wynosi powyżej 80%, co jest konsekwencją korzystnych zmian, jakie nastąpiły po akcesji Polski do UE. Polska wieś jest beneficjentem WPR, w latach 2004–2017 otrzymała ona z unijnego budżetu 47 mld euro, w tym blisko 28 mld euro na dopłaty bezpośrednie dla ponad 1,3 mln rolników, a na rozwój obszarów wiejskich prawie 17,4 mld euro, najwięcej spośród wszystkich krajów UE. Równocześnie PiS może liczyć na wysoki odsetek zwolenników wśród rolników i mieszkańców wsi – o sukcesie partii w wyborach prezydenckich jak i parlamentarnych w 2015 r. i 2019 r. zadecydowało poparcie udzielone partii na obszarach wiejskich.

Polska od lat angażuje się w debatę publiczną nad kierunkami ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej w odniesieniu do komunikatów oraz szczegółowych propozycji legislacyjnych formułowanych przez Komisję Europejską. Polskie rządy (niezależnie od opcji politycznej) nie popierają liberalizacji WPR, która prowadziłaby do większego urynkwienia sektora rolnego. Kolejne polskie rządy zdecydowanie sprzeciwiały się redefinicji celów WPR, odrzucały propozycje znaczącej redukcji wydatków na WPR, opowiadając się za utrzymaniem wsparcia dla sektora rolnego z budżetu UE na niezmiennym poziomie, zgodnie z zasadą europejskiej solidarności. Stałym priorytetem polskiego rządu jest uzyskanie gwarancji konwergencji dopłat bezpośrednich w całej Unii, uzasadniane koniecznością zapewnienia równych warunków konkurencji wszystkim producentom rolnym na jednolitym rynku UE. Innym ważnym, deklarowanym postulatem Polski jest wzmocnienie finansowania II filaru WPR wraz z utrzymaniem powiązań z polityką spójności.

2.4.2. Stanowisko rządu PiS w latach 2015–2019

Deklarując ochronę polskiej wsi i rolników, PiS zalicza rolnictwo do priorytetowych dziedzin rozwoju państwa polskiego. PiS popiera protekcyjność w rolnictwie, oznaczający wsparcie rodzimych rolników zarówno z budżetu krajowego jak i z funduszy unijnych. W programach politycznych z 2014 r. jak i 2019 r., PiS – krytykując nieskuteczne działania rządu PO-PSL – zapewnia, że podczas negocjacji nad perspektywą finansową 2014–2020 zadba o interesy polskiej wsi w Unii Europejskiej, dążąc do uzyskania wyrównania dopłat bezpośrednich i nie godząc się na „podtrzymywanie stanu rzeczy negatywnego dla rolników i określonego w umowie akcesyjnej jako przejściowy”. PiS zapowiadało, że po ponownym dojściu do władzy nie dopuści do dalszej dyskryminacji polskich rolników w UE.

29 sierpnia 2018 r. zostało przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich stanowisko rządu w odniesieniu do propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej, dotyczących reformy WPR po 2020 r. Ponad rok wcześniej rząd PiS opracował stanowisko, w którym przedstawił polskie priorytety w debacie nad kształtem Wspólnej Polityki Rolnej. W obu dokumentach rząd PiS podkreślał, że chce aby WPR opierała się na trzech komponentach, tj. na wspólnej organizacji rynków rolnych, na płatnościach bezpośrednich oraz wsparciu rozwoju obszarów wiejskich. Jest przeciwny głębokim zmianom, ale popiera uproszczenie i odbiurokratyzowanie polityki. Stałym celem WPR, który popiera PiS, jest zagwarantowanie społeczeństwu UE bezpieczeństwa dostaw wysokiej jakości żywności, wspieranie konkurencyjności rolnictwa, zapewnienie stabilnych warunków do prowadzenia działalności rolniczej i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Rząd PiS podkreślał konieczność zagwarantowania w budżecie UE środków finansowych na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, tak aby były one adekwatne do rosnących zadań w ramach WPR. Wsparcie udzielane europejskim rolnikom powinno być zgodne z traktatową zasadą równego traktowania obywateli UE i nie naruszać zasady niedyskryminacji między producentami w UE, tym bardziej, że funkcjonujące w ramach rynku wewnętrznego podmioty (tj. producenci rolni) muszą spełniać te same wysokie standardy.

Za priorytet uznano zapewnienie równych warunków konkurencji na jednolitym rynku. Utrzymująca się dysproporcja między rolnikami z nowych i starych państw, wynikająca z obowiązujących różnic w płatnościach na hektar uderza w istotę unijnej zasady solidarności i wymaga szybkiego zniesienia. Rząd domagał się od Komisji Europejskiej zdecydowanego i ambitnego działania na rzecz nie tylko wyrównania, ale i uproszczenia systemu dopłat bezpośrednich, poprzez zastosowanie w przyszłości systemu jednolitej płatności systemowej SAPS we wszystkich państwach UE. Dla rządu PiS argumentem na rzecz utrzymania wysokich kosztów WPR jest ewolucja tej polityki i przejście w kierunku wielofunkcyjnego rolnictwa, które obok produkcji rolnej koncentruje się także na funkcjach środowiskowych, społecznych i kulturowych.

Rząd opowiada się także za wzmocnieniem II filaru WPR, a tym samym za większym budżetem na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Dla rządu PiS instrumenty II filaru nie powinny służyć głównie realizacji celów środowiskowych (postulat ekologizacji rolnictwa), ale być również ukierunkowane na wyrównywanie poziomu życia. Popiera on postulat wprowadzenia ogólnego limitu płatności dla największych gospodarstw, wi-

dząc w tym szansę na wzrost wsparcia dla małych rodzinnych gospodarstw rolnych. Chce zastosowania po 2020 r. płatności bezpośrednich powiązanych z produkcją w wybranych sektorach.

2.4.3. Perspektywa po wyborach parlamentarnych 13 października 2019 roku

PiS zapewnia, że rząd tworzony przez partię po wyborach będzie kontynuować i wzmacniać „politykę troski o wieś i rolnictwo, mając na uwadze to, że polska wieś była i jest ostoją wartości patriotycznych, chrześcijańskich, narodowych a rolnictwo jest strategiczną dziedziną gospodarki narodowej, od której zależy bezpieczeństwo żywnościowe Polaków i ochrona zasobów przyrodniczych”. Rolnictwo musi być chronione, wspierane przez państwo i objęte możliwie największą pomocą z funduszy Unii Europejskiej.

PiS za swój sukces uznaje przywrócenie polskiej polityce zagranicznej podmiotowości i ustalenie właściwej hierarchii priorytetów. W nadchodzących negocjacjach nad WRF partia zapowiada wyrównanie dopłat dla polskich rolników do średniego poziomu w Unii Europejskiej, a tym samym naprawienie „niesprawiedliwej i dyskryminującej polskich rolników nierówności” oraz uzyskanie największych w całej Unii funduszy na rozwój obszarów wiejskich. PiS zapowiada zerwanie z „nieudolną polityką europejską rządów PO-PSL, która lekceważyła problemy wsi i rolnictwa”.

PiS deklaruje, iż konsekwentnie wyrównywane będą warunki życia Polaków na wsi i w mieście. Pomocne będą nie tylko krajowe programy społeczne (jak Rodzina 500+), ale i działania, do których zaliczyć należy pomoc rządową dla rolników w sytuacjach klęsk żywiołowych (np. suszy), zwiększenie dopłat do paliwa rolniczego, umożliwienie rolnikom sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych oraz przywracanie zlikwidowanych połączeń autobusowych.

PiS chce, aby Polska na I i na II filar Wspólnej Polityki Rolnej otrzymała ponad 30 mld euro, by udział Polski w ogólnym podziale funduszy UE zwiększył się do poziomu powyżej 8% całego budżetu Wspólnej Polityki Rolnej. PiS zobowiązuje się, że podczas negocjacji nad WRF 2021–2027 zapewni Polsce ponad 9 mld euro na rozwój obszarów wiejskich. Z funduszy rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z założeniami PiS, powinno korzystać jak najszersze grono beneficjentów, tak, aby wsparcie unijne trafiało do setek tysięcy gospodarstw, głównie tych niewielkich, przywracając ich potencjał produkcyjny. PiS chce zwiększenia wsparcia dla „zielonego rolnictwa”, produkującego zdrową żywność oraz zapewniającego ochronę środowiska, bioróżnorodność i wsparcie dla naturalnego chowu zwierząt (realizacja programu „Dobrostan plus”, z co najmniej 30% na rozwój obszarów wiejskich, przewidzianych dla Polski na lata 2021–2027). Wielofunkcyjność europejskiego modelu rolnictwa to szansa dla niewielkich rodzinnych gospodarstw rolnych.

Przyszły rząd PiS będzie zwolennikiem utrzymania wysokiego poziomu finansowania polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej. Transfer funduszy unijnych jest rekompensatą za otwarcie rynków gospodarek słabszych na konkurencję ze strony gospodarek silniejszych, które czerpią z tego poważne korzyści. Polska jest gotowa do zwiększenia swo-

jej składki do budżetu UE, nie zgadzając się jednak, aby postulowany wzrost nakładów na nowe wyzwania UE (takie jak migracje, bezpieczeństwo, klimat, globalizacja, cyfryzacja) nastąpił kosztem redukcji środków na WPR.

2.4.4. Konkluzje

- 1) Podczas negocjacji nad WRF nowy rząd PiS będzie twardo opowiadać się za istotnym udziałem WPR w budżecie unijnym. Polska, jako największe państwo w regionie, będzie aspirować do tego, aby pozostać liderem negocjacji, reprezentującym interesy tych państw członkowskich (w tym państw Europy Środkowej i Wschodniej), które domagając się większej solidarności w wymiarze finansowym, opowiadają się za szybkim (a nie stopniowym) wyrównaniem dopłat bezpośrednich, jak też postulują jak najwyższe wsparcie na rozwój obszarów wiejskich.
- 2) Rząd PiS zarówno na posiedzeniach Rady UE ds. rolnictwa i rybołówstwa, jak i spotkaniach na szczeblu rządowym o charakterze bilateralnym lub wielostronnym (np. w ramach Państw Grupy Wyszehradzkiej czy Trójkąta Weimarskiego), poświęconych przyszłości i reformie wspólnej polityki, będzie poszukiwać koalicjantów myślących w podobny sposób o przyszłości WPR, sprzeciwiając się poważnym cięciom, bądź przesunięciom w budżecie UE. Rząd PiS nie będzie skłonny do ustępstw w obszarze dopłat bezpośrednich, postrzegając tę obietnicę wyborczą jako priorytetową dla swojego stałego elektoratu.

Dokumenty

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, Bruksela, dnia 29.11.2017 r. COM(2017) 713 final.
- P8_TA(2018)0224, *Przyszłość produkcji żywności i rolnictwa. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie przyszłości produkcji żywności i rolnictwa (2018/2037(INI))*.
- *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, <http://www.pis.org.pl>
- *Program Prawa i Sprawiedliwości 2019 „Polski model dobrobytu”*, <http://www.pis.org.pl>
- *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej dot. pakietu propozycji legislacyjnych WPR po 2020 roku (sierpień 2018 r.)*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/stanowisko-rzad-rp-pakietu-propozycji-dotyczacych-wpr-po-2020-roku-sierpień-2018-r>
- *Wspólna Polityka Rolna po 2020 roku – polskie priorytety*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 maja 2017 r., https://koalicjazywaziemia.pl/wp-content/uploads/2019/01/1.-Priorytety_WPR_po_2020.pdf

Zalecana literatura

- *Polska wieś. Raport 2018*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, <https://www.fdpa.org.pl/uploads/downloader/Wies2018.pdf>

Część III

Strefa euro

Rozdział 3.1.

Kondycja strefy euro, szanse reform

Maciej Krzak

3.1.1. Stan obecny

Kondycja strefy euro wydaje się obecnie bardzo dobra. Ożywienie gospodarcze trwa nieprzerwanie od ponad sześciu lat, stopa bezrobocia, w tym bezrobocia wśród młodzieży, jest niższa niż przed globalnym kryzysem 2008–09. Deficyty fiskalne zostały zredukowane i zatrzymano przyrost długu publicznego. Jednak strefa euro pozostaje bardzo zróżnicowana strukturalnie, proces konwergencji właściwie się zatrzymał i stanowi to wyzwanie dla jej stabilności. Ten problem będzie pojawiał się podczas kryzysu, a spowolnienie gospodarcze jest już faktem i zapewne przerodzi się w recesję. Poziom długu publicznego, zwłaszcza w kilku krajach jest nadal bardzo wysoki i jego problem może powrócić w recesji.

Reformy dokonane po kryzysie i wymuszone przez niego także przyczyniły się do stabilizowania sytuacji. Były dwójakiego rodzaju: stworzenie mechanizmu reagowania na kryzysy i stworzenie ram instytucjonalnych wczesnego ostrzegania, aby zapobiec tym kryzysom. W przypadku pierwszym – powstał ESM, który – ujmując w skrócie – ma przyznawać uwarunkowaną pomoc finansową krajom strefy euro z problemami wypłacalności.

W przypadku drugim, zmiany instytucjonalne polegały na zreformowaniu Paktu Stabilności i Wzrostu (PSiW), wprowadzając ściślejszy nadzór Komisji Europejskiej nad finansami publicznymi krajów UE, a zwłaszcza strefy euro. Ujęto w to ramy Semestru Europejskiego. W tych ramach wdrożono procedurę monitorowania nadmiernych nierównowag (EIP). Podwyższono rangę długu publicznego – obecnie kraje, które mają dług powyżej 60% PKB, muszą przedstawić ścieżkę jego stopniowej redukcji. Zainicjowano unię bankową, aby rozzerwać błędne koło, w którym popadnięcie w kryzys finansów publicznych danego kraju pociąga w dół jego banki i odwrotnie (po angielsku – *doom loop*). Dotąd zrealizowano jej dwa filary – wdrożono wspólny nadzór dużych banków (SSM) i mechanizm uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji banków (SRM). Zainicjowano unię kapitałową, szczególnie w celu ograniczenia roli banków w finansowaniu przedsiębiorstw.

3.1.2. Czego brakuje?

Niemniej, reformy te były niekompletne i dlatego instytucjonalna architektura strefy euro nadal wystawia ją na ryzyko kryzysu finansowego i spekulację, że się podczas niego rozpadnie. Najważniejszymi reformami w tym kierunku są: mechanizm wspólnej, antycyklicznej polityki fiskalnej, dokończenie unii bankowej, w tym zapewnienie *back-stopu* dla SRM i wdrożenie wspólnego systemu ubezpieczenia depozytów bankowych (EDIS)

oraz stworzenie wspólnego bezpiecznego instrumentu dłużnego (*common bond*). Zdania są podzielone wśród ekspertów, ale autorowi tych słów raczej drugorzędne wydaje się przekształcenie ESM w Europejski Fundusz Walutowy (EFW), chyba, że miałby on stać się załącznikiem przyszłego rządu ekonomicznego.

Komisja Europejska w tym kontekście często podkreśla, że strefa euro ma unikalne cechy w świecie. Zgoda, ale czy się to podoba, czy nie, punktem odniesienia rozważań, jak pozbyć się ryzyka spekulacji o dezintegracji, jest największe państwo federalne i zarazem demokratyczne, USA. Szczególnie, że strefa euro jest podobnej wielkości i aspiruje do tego, aby jej pieniądź pełnił znaczącą rolę międzynarodową.

W odróżnieniu od USA, gdzie oba rodzaje polityki: pieniężna i fiskalna są scentralizowane, w strefie euro polityka fiskalna jest domeną państw członkowskich. Ta różnica oraz druga, że USA stanowią jedno państwo, sprawia, że nikt nie dyskutuje o rozpadzie unii pieniężnej w USA. Tej drugiej różnicy nie da się usunąć, natomiast pierwszą można.

Mechanizm antycyklicznej polityki fiskalnej przeciwdziałałby dużym, asymetrycznym szokom, więc pozwalałby państwom członkowskim na uniknięcie głębokiej recesji lub brnięcia w duży deficyt finansów publicznych i jego akumulację w wysoki dług publiczny. Tym samym tonowałby spekulacje na rynkach finansowych, czy państwo to nie będzie chciało opuścić strefy euro, aby uwolnić się od gorsetu PSiW, co w sposób oczywisty prowadziłoby do zaburzeń na rynkach finansowych strefy euro. BICC nie rozwiązuje sprawy, gdyż jest mały i ma inne długoterminowe cele; reformy strukturalne przynoszą efekty ze znacznym odroczeniem.

Globalny kryzys finansowy dodał nowe uzasadnienie dla stworzenia takiego mechanizmu. W związku ze spadkiem stóp procentowych praktycznie do zera, polityka pieniężna dojrzała do granic możliwości pobudzania koniunktury, zaś efektywność tzw. niekonwencjonalnych metod jest ciągle mało rozpoznana. I właśnie polityka fiskalna może ją wtedy wspomóc. Mimo upływu wielu lat, podstawowa stopa procentowa EBC jest nadal bliska zeru, a spowolnienie stało się już faktem.

3.1.3. Szanse na reformy

Komisja Europejska zarysowała dalsze, istotne reformy i kulminacją tych propozycji był *Reflection paper* w maju 2017. Potem wydała propozycje regulacji i skończyło się na dyskusjach o nich. Nie nastąpił żaden postęp w dalszych reformach. Głównym powodem jest sprzeciw Niemiec, które obawiają się, że będą płaciły rachunki za nieodpowiedzialne działania innych państw członkowskich oraz niefortunny kalendarz polityczny. Nominacja nowej Komisji oznacza nowe otwarcie i pytanie o to, czy mapa drogowa poprzedniej Komisji, rozpisana do 2024 r., jest nadal aktualna.

Zmiana Komisji w powiązaniu z ewolucją stanowisk, szczególnie Niemiec, pozwala na ostrożny optymizm w kwestii reform, że zostaną ukończone zgodnie z „mapą drogową” zarysowaną w *Reflection paper* do 2025 r., a zatem za kadencji nowej Komisji. Niemcy zgodzili się na niewielki budżet strefy euro. Zaczęły ostatnio wspierać koncepcję europejskiego systemu ubezpieczenia od bezrobocia. Wyraźnym orędownikiem reform w tym

kierunku jest Francja, których zarys przedstawił prezydent Macron w przemówieniu na Sorbonie we wrześniu 2017. Niemcy przeciwstawiają się jednak kluczowej reformie, wprowadzającej wspólną, antycykliczną politykę fiskalną, z obawy przed koniecznością finansowania innych państw.

Obawy Niemiec może, choćby częściowo, rozwiązać wmontowanie zabezpieczeń przed pokusą nadużycia, która w efekcie doprowadzałaby do tego, że beneficjentami i płatnikami byłyby ciągle te same państwa, jak to w gruncie rzeczy ma miejsce teraz.

Nadchodząca recesja będzie sprzyjała reformatorom, gdyż widmo kolejnego kryzysu finansowego, jakkolwiek mało prawdopodobnego, będzie wytwarzało swoistą presję na rządzących, aby się przed nim zabezpieczyć instytucjonalnie.

Instrumentem finansowym takiej polityki mogłoby być wspólne, bezpieczne aktywo (*safe asset*) czyli wspólna obligacja strefy euro, objęta gwarancjami wszystkich rządów państw członkowskich i także EBC, że w skrajnym przypadku wykupi te obligacje czyli, *de facto*, skredytuje rządy (*back-stop*). Mimo postępu, można dalej rozluźnić szkodliwe sprzężenie zwrotne między bankami a rządami, gdy jeden z podmiotów jest niewypłacalny i mógłby zdestabilizować drugi. W przypadku unii bankowej niezbędne jest szybkie wdrożenie uzgodnionego już przez rządy *back-stop*, czyli zastrzyku środków do funduszu restrukturyzacji banków, gdyby skala akcji ratunkowej dla banków przekroczyła jego wielkość. EDIS jest potrzebny, aby zmniejszyć ryzyko transferu pieniędzy (ucieczki depozytów) z systemów bankowych czy krajów owładniętych kryzysem do systemów bankowych stabilnych krajów.

Z programu Ursuli von der Leyen wypływają jednak raczej mało optymistyczne wnioski dla realizacji fiskalnego instrumentu pobudzania koniunktury. Prawie nic nie ma na temat PSiW. Mowa jest tylko o wykorzystaniu jego elastyczności dla podtrzymania koniunktury. To zbyt mało. W ogóle, na temat strefy euro jest zaledwie strona tekstu i w dodatku bardzo ogólnikowa. Być może taki był zamiar polityczny, aby nie drażnić ewentualnych oponentów dalszej integracji strefy euro, niemniej deklaracja o „priorytetowym traktowaniu dalszego pogłębiania unii gospodarczej i walutowej” to zbyt mało i brzmi jak slogan z przemówień z minionej epoki. Z wymienianych głównych punktów reform konkretnie mówi się tylko o SRM i EDIS; zapowiedziane są działania na rzecz unii kapitałowej w kontekście wzmocnienia euro jako pieniądza międzynarodowego.

Dla państw aspirujących do przyjęcia euro ważna jest zapowiedź wsparcia finansowego (*Convergence Facility*). Niestety, z wyjątkiem Polski – nowy-stary rząd PiS podtrzyma niechęć do przyjęcia euro¹. Na pewno nie wykona w tej sprawie choćby pustego gestu, może jednak spróbować się możliwością pozyskania środków finansowych, zwłaszcza przyciśnięty recesją i deficytem rządowym, gdyż będą one służyły przyspieszeniu konwergencji realnej, czyli przede wszystkim konkurencyjności i nowoczesności gospodarki. Rząd ten będzie hołdował zasadzie wyciągania ręki po fundusze, natomiast nie będzie deklarował członkostwa w żadnych mechanizmach, które mogłyby spowodować wydatki na składki czy wręcz udział w pomocy dla innych państw. Nie przystąpi do unii bankowej ani do ESM, gdyby pojawiła się taka możliwość. Polska pozostanie na marginesie – do czasu zmiany politycznej.

¹ Zob. rozdział 3.2. w niniejszej książce.

3.1.4. Konkluzje

- 1) Kluczowe reformy w strefie euro będą kontynuowane, ale wdrożenie instrumentu wspólnej polityki stabilizacyjnej podczas kadencji nowej Komisji Europejskiej stoi pod znakiem zapytania.
- 2) Nadchodząca recesja będzie zachęcała do przyspieszenia reform i w tym należy upatrywać szans dla stworzenia ram wspólnej polityki antycyklicznej.
- 3) Reformy te, choć wzmocnią jakościowo stabilność strefy euro, nie doprowadzą do zmiany negatywnego stanowiska rządu PiS w sprawie przyjęcia wspólnej waluty. Rząd ten jest przewrażliwiony na punkcie suwerenności Polski, a własną walutę traktuje jako jej ważny przejaw.

Dokumenty

- *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union – Launching a European Debate*. Communication from the Commission, Brussels, 28.11.2012, COM(2012) 777 final.
- *Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 22 June 2015.
- Przemówienie prezydenta E. Macrona na Sorbonie, 26 Sep 2017, <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>
- *Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union*, 31 May 2017.
- *Towards a genuine economic and monetary union*. Report by the President of the European Council (Van Rompuy), 26 June 2012.
- *White paper on the future of Europe and the way forward – Reflections and scenarios for the EU27*, 1 March 2017.

Zalecana literatura

- Agnès Bénassy-Quéré i inni, *Euro area architecture: What reforms are still needed, and why*, <https://voxeu.org/article/euro-area-architecture-what-reforms-are-still-needed-and-why>, 2 May 2019.
- *How to fix Europe's monetary union – Views of leading European economists*, edited by Richard Baldwin and Francesco Giavazzi, A VoxEU.org eBook, January 2018.

Rozdział 3.2.

Wpływ wyników wyborów na stanowisko w sprawie przystąpienia Polski do strefy euro

Marian Noga

3.2.1. Wyjściowy stan prawny

Polska jest na etapie automatycznej derogacji wejścia do strefy euro, po przystąpieniu do UE. W referendum akcesyjnym Polacy opowiedzieli się również za wejściem do strefy euro, ale polska „klasa” polityczna zapomniała o tym zobowiązaniu. W praktyce powinno to oznaczać ogłoszenie daty wystąpienia przedstawiciela polskiego rządu, który podczas tego wystąpienia ogłosiłby termin rozpoczęcia procedury wejścia do strefy wspólnej waluty. Sama wewnątrz krajowa procedura jest precyzyjnie opisana w dokumencie rządowym o sygnaturze ściśle tajne, który znajduje się w tajnych kancelariach Ministerstwa Finansów i NBP. Osobiście, pełniąc obowiązki członka Rady Polityki Pieniężnej zapoznałem się z treścią tego dokumentu. Taki jest statut prawny.

3.2.2. Nastawienia państw członkowskich UE

Natomiast stanowiska państw członkowskich UE w stosunku do przystąpienia Polski do strefy euro są zróżnicowane:

- państwa takie jak Francja, Niemcy, Belgia, Holandia, Luksemburg, Litwa, Łotwa i Estonia uważają, że Polska powinna bez żadnej zwłoki przystąpić do strefy euro;
- Bułgaria jednoznacznie stwierdza, że Polska natychmiast powinna przystąpić do strefy euro, bowiem sama Bułgaria w każdej chwili może przystąpić do strefy euro i nie robi tego tylko dlatego, że prowadzi politykę monetarną *currency board*, co oznacza w praktyce, że Bułgaria jest państwem, które posługuje się euro, nie będąc w strefie euro;
- Czechy mają ambiwalentny stosunek do tego problemu;
- Węgry i Wielka Brytania są przeciwne przystąpieniu Polski do strefy euro; ostatnio podobne jest stanowisko Włoch.

3.2.3. Stanowisko rządzącej partii PiS

Rządzące przez ostatnie cztery lata w Polsce PiS wygrało wybory 13 października 2019 r. i może utworzyć samodzielnie rząd, chociaż jego przewaga w polskim parlamencie nie będzie wysoka. Należy więc przyjąć, że stanowisko polskiego rządu w sprawie przystąpienia Polski

do strefy euro nie zmienia się. Przypomnijmy, że rządząca partia w kampanii wyborczej wręcz straszyla Polaków wspólną walutą euro. Komisja Europejska, *Team Europe* powinny w tej sytuacji zadać sobie pytanie, co należy uczynić, aby zmienić to stanowisko rządu polskiego.

Dla mnie nie ulega wątpliwości, że wejście Polski do strefy euro będzie bardzo korzystne: bardziej efektywna wymiana, wspólna polityka monetarna i wreszcie może większa koordynacja w zakresie polityki fiskalnej, czego dzisiaj w Unii nie ma. Wejście Polski do strefy euro ma wymiar nie tylko ekonomiczny, ale i polityczny – na przykład polski premier pozostanie na spotkaniu przywódców państw UE ze strefy euro (szczyty euro), podczas którego decydowane są najważniejsze sprawy gospodarcze. Tymczasem dzisiaj, polski premier, przedstawiciel szóstej gospodarki UE, jedzie do domu.

W dyskusji o wejściu Polski do strefy euro nie mówi się prawie o korzyściach, tylko najczęściej o wyimaginowanych kłopotach. Chcę wyraźnie podkreślić, że za pomocą przykładów można dowodzić dowolne tezy. Polaków straszono już Słowacją, gdy przyjmowała euro, i co? Dzisiaj Słowacja ma wyższy poziom PKB na 1 mieszkańca niż Polska, o około 30%. Przypomnijmy więc, że wejście do strefy euro da nam następujące korzyści:

- niskie oprocentowanie kredytów dla firm, gospodarstw domowych, instytucji rządowych i pozarządowych;
- eliminowanie kosztów transakcyjnych;
- większy wpływ na kształtowanie budżetu Unii i większe możliwości korzystania z funduszy unijnych;
- i wiele innych, jak np. korzyści polityczne!

3.2.4. Wnioski: co robić?

- 1) Moim zdaniem, najpierw trzeba przeprowadzić edukację ekonomiczną polskiego społeczeństwa. Z moich badań wynika, że o ile Polacy – prowadząc gospodarstwo domowe – znają problemy opisywane przez mikroekonomię, to w zakresie makroekonomii ich wiedza jest prawie „zerowa”. Jest to o tyle ważne, że na przykład transfery socjalne są oceniane bardzo pozytywnie przez gospodarstwa domowe, ale bardzo mało osób zdaje sobie sprawę z tego, że nie dały one przyspieszenia przyrostu naturalnego, będą zlikwidowały tylko częściowo, a zupełnie zdeformowały rynek pracy. Niezależnie od zwycięstwa PiS w wyborach, edukacja ekonomiczna polskiego społeczeństwa musi być prowadzona powszechnie.
- 2) Wejście Polski do strefy euro nie może odbyć się tylko poprzez edukację. Moja propozycja jest znana od kilku lat i polega na tym, aby wprowadzić w Polsce sztywny kurs złotego do euro, tak jak robi się to przy zastosowaniu koncepcji izby walutowej (*currency board*). Ekonomisci, nawet jeśli są zwolennikami wejścia Polski do euro, często mówią, że to skomplikuje polską politykę pieniężną. Odpowiadam więc, że moja propozycja nie jest klasycznym *currency board*, tylko – nazwijmy to – współczesną izbą walutową. Jej główna idea to sztywny kurs złotego, a nie zdobywanie waluty obcej dla kształtowania odpowiedniej masy polskiego pieniądza w obiegu. Przykład

Bułgarii jest tutaj znamieny, bowiem usztywnienie lewa do euro nie spowodowało tzw. kryzysu frankowiczów, mimo iż Bułgarzy taki kredyt brali.

- 3) O tym trzeba informować polskie społeczeństwo, bo wiedza w tym zakresie jest właściwie żadna. Moja propozycja spowoduje, że szybko przekonamy się, że jesteśmy krajem bez euro, a w praktyce gospodarujemy i podejmujemy decyzje w gospodarstwie domowym, w firmie, w instytucjach rządowych i pozarządowych tak, jak byśmy mieli euro. Moja propozycja jest zgodna z polskim prawem (art. 24 ustawy o NBP), nie wymaga zmiany Konstytucji i może być podjęta w bardzo krótkim czasie. Myślę, że zgodę na tę koncepcję bez problemu wyrazi ECOFIN, MFW, Bank Światowy, Komisja Europejska i Parlament Europejski.

Dokumenty

- *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.

Zalecana literatura

- Jastrzębska W., Cyrek M., Kata R., Wosiek M., *Strefa euro w świetle teorii optymalnego obszaru walutowego – między wizją a realiami*, CEDEWU.PL, Warszawa 2016.
- Noga B., Noga M., Dejnaka A., *Edukacja ekonomiczna polskiego społeczeństwa*, CEDEWU.PL, wydanie II, Warszawa 2019.
- *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, red. J. Barcz, S. Domaradzki, M. Szewczyk, E. Szklarczyk-Amati, Komisja Europejska – Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018.

Część IV

Era cyfrowa w UE

Rozdział 4.1.

Unijny rynek cyfrowy i cyberbezpieczeństwo

Jarosław Greser

4.1.1. Stan sprawy i wyzwania

Podwaliną pod fundamenty zjednoczonej Europy były argumenty ekonomiczne. Europejska Wspólnota Węgla i Stali miała przyczynić się rozwojowi gospodarczego i wzrostu standardu życia w państwach ją tworzących. Kolejne etapy integracyjne nie zmieniły rozumienia wspólnego rynku jako priorytetu dla umacniania procesów integracyjnych. Jednocześnie postęp w rozwoju technologii cyfrowych doprowadził do transformacji gospodarki europejskiej, tzw. Czwartej Rewolucji Przemysłowej. W obecnym świecie podstawowym zasobem jest dostęp do informacji i umiejętność jej analizy. Aby pozostać w czołówce najbardziej rozwiniętych gospodarek świata, konieczny jest dalszy rozwój i inwestycje w technologie cyfrowe, szczególnie w obszary związane z technologiami wschodzącymi (*emerging technologies*). Obecnie UE znajduje się w czołówce w tym zakresie, jednakże w wielu obszarach dystans do Stanów Zjednoczonych czy Korei Południowej pozostaje bardzo duży. Nie bez znaczenia pozostaje rosnąca rola Chin; szczególnie w takich sektorach jak technologia 5G, państwo to aspiruje do bycia globalnym liderem.

Charakterystyczne dla gospodarki cyfrowej jest powstanie w krótkim czasie korporacji kumulującej zasoby na niespotykaną skalę. Przykładem mogą być działania tak zwanej GAFA (Google, Amazon, Facebook i Apple). Ich pozycja dominująca na rynku powoduje, że bariera wejścia zostaje ustanowiona na poziomie niedostępnym dla innych podmiotów. W tym względzie niezbędna jest aktywna postawa instytucji unijnych, w szczególności Komisji, zarówno na polu legislacyjnym, jak i działań wykonawczych, która będzie zmierzała do zachowania zasad uczciwej konkurencji i przeciwdziałała monopolizacji.

Szczególnie niepokojące są różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi UE. Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI)¹ wskazuje na ponad 30 punktową różnicę między liderującą Finlandią a ostatnią w rankingu Bułgarią. Bez zniwelowania tych zmian trudno będzie zachować spójność społeczną i gospodarczą w obrębie wspólnoty.

¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

4.1.2. Priorytety w ramach Jednolitego Rynku Cyfrowego dla nowej Komisji Europejskiej

Ursula von der Leyen w Wytycznych Politycznych² na następną kadencję Komisji Europejskiej wskazała, że jej celem będzie tworzenie Europy na miarę ery cyfrowej. Bezpśrednio łączy się to z dalszym rozwojem Jednolitego Rynku Cyfrowego.

W gospodarce wiedzy kluczowym problemem rozwoju innowacji jest dostęp do danych. O ile w przypadku organów administracji dyrektywa (UE) 2019/1024 reguluje najważniejsze zagadnienia w tym zakresie, to brakuje tego rodzaju regulacji dla danych sektora prywatnego. Biorąc pod uwagę, że dane takie są chronione prawami własności intelektualnej, a także niejednokrotnie stanowią główne źródło przewagi konkurencyjnej, stworzenie odpowiednich mechanizmów jest bardzo utrudnione. Niezbędne jest wypracowanie odpowiednich mechanizmów w tym zakresie, wzorowanych na regulacjach dotyczących innych innowacyjnych aspektów działań ludzi, takich jak prawo autorskie czy patentowe.

Kolejnym priorytetem jest regulacja rynku Internetu Rzeczy. Wzorem rozwiązań przyjętych w Kalifornii (SB-327³) należy uregulować kwestie bezpieczeństwa i prywatności użytkowników. Ponadto palącym problemem są tzw. *orphan devices*, czyli urządzenia, które nie są aktualizowane przez producenta. Jednocześnie wsparcie KE dla prac nad standardami wymiany danych i ich otwartości przyczyni się do dalszego rozwoju tego sektora.

W przypadku zagadnień związanych ze sztuczną inteligencją, Komisja powinna położyć większy nacisk na badania w zakresie społecznych i etycznych aspektów jej funkcjonowania. Wiedza w tym zakresie ma fundamentalne znaczenie dla akceptacji zmian społecznych związanych z wdrażaniem tej technologii, na przykład w zakresie rynku pracy, a także rozwiązaniem dylematów dotyczących na przykład stosowania broni autonomicznej czy zastosowania tej technologii w wymiarze sprawiedliwości.

Osobnym priorytetem, który powinien być przedmiotem szczególnej troski Komisji jest prywatność jednostek. Dzięki RODO, Unia Europejska uzyskała jedną z najnowocześniejszych regulacji w tym zakresie. Jednocześnie przykład Chin, które wykorzystują technologie do tworzenia systemu oceny zachowań obywateli, budzi obawy dotyczące chęci wykorzystania podobnych rozwiązań przez inne kraje, usprawiedliwiając to dbałością o bezpieczeństwo państwa i obywateli. Komisja powinna zająć jasne stanowisko w przedmiocie tego rodzaju praktyk w państwach członkowskich.

4.1.3. Cyberbezpieczeństwo

Rozwój nowych technologii ma również swój negatywny wydźwięk. Zagrożenia dla autonomii informacyjnej jednostki stały się poważniejsze niż kiedykolwiek w historii. Nigdy wcześniej firmy i organy państwa nie zgromadziły tak wielkiej wiedzy o obywatelach i nie potrafiły z ogromną trafnością przewidywać ich kolejnych zachowań. Skandal *Cambridge*

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf

³ https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180SB327

Analitica uświadomił nam jak bardzo zagrożone są procesy demokratyczne przez odpowiednie filtrowanie informacji zarówno prawdziwych, jak i *fake news*'ów. W walce z tymi zjawiskami należy oczekiwać zdecydowanej reakcji Komisji Europejskiej, w tym inicjatyw legislacyjnych nakładających stosowne obowiązki na dostawców treści.

Ważnym aspektem jest walka z przestępczością komputerową. W tym względzie należy zwrócić uwagę przede wszystkim na dwa aspekty.

- Pierwszym są kradzieże tożsamości, w których podszywanie się pod jakąś osobę służy do popełnienia przestępstw lub daje możliwość jej szantażowania. Szczególnie jaskrawym przykładem jest *cyberbullying*, którego ofiarami padają dzieci i młodzież. Skala tego zjawiska, oprócz działań legislacyjnych, wymaga podjęcia szerszej akcji edukacyjnej, mającej uświadamiać zagrożenia związane z cyfrowym światem.
- Drugim aspektem są ataki typu *ransomware*, które oprócz swojej klasycznej postaci polegającej na odebraniu dostępu do danych, przywracanego po wpłaceniu okupu, mogą uzyskać nowy wymiar. W literaturze donosi się o możliwych atakach na urządzenia medyczne, samochody lub infrastrukturę *smart-city*, która będzie skutkować znacznymi stratami materialnymi, jak i ofiarami wśród ludzi. Podatności te mogą być wykorzystywane zarówno przez osoby zmierzające do uzyskania zysku, jak również przez wrogo nastawione państwa lub grupy terrorystyczne, do działań związanych z wojną hybrydową.

Problem cyberbezpieczeństwa nie jest obcy Komisji Europejskiej. Podejmuje ona wiele inicjatyw w tym zakresie, jak chociażby działania na rzecz przyjęcia *Cybersecurity Act* czy starania o stały mandat dla ENISA. Jednocześnie wydaje się, że za mało zrobiono na rzecz wsparcia eksperckiego i finansowego dla poszczególnych członków UE. Należy postulować, aby w ramach nowego budżetu UE problem cyberbezpieczeństwa uzyskał wyższy priorytet finansowania.

Skupiając się na obecnych zagrożeniach nie można zapominać o czekających nas wyzwaniach, tym bardziej że branżę cyberbezpieczeństwa czeka rewolucja związana z pojawieniem się komputerów kwantowych, których moce obliczeniowe pozwolą na łatwe złamanie obecnie funkcjonujących szyfrów. Wymaga to zintensyfikowania badań nad metodami kryptografii kwantowej, jak również podjęcia analiz o społecznych i prawnych skutkach tego zjawiska.

4.1.4. Dotychczasowy status Polski i perspektywa po wyborach

Kwestie związane z Jednolitym Rynkiem Cyfrowym należą do budzących najmniej kontrowersji na linii Komisja Europejska – rząd polski. Większość zadań w tym zakresie jest wykonywana przez Ministerstwo Cyfryzacji oraz Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, które zasadniczo są uznawane za realizujące strategię UE i wdrażające odpowiednie akty prawne.

W zakresie cyfrowych usług publicznych Polska znajduje się poniżej średniej unijnej, pomimo wdrażania szeregu rozwiązań w tym zakresie. Jednakże na uwagę zasługuje stopień wykorzystania otwartych danych, gdzie Polska plasuje się powyżej średniej unij-

nej⁴. W zakresie cyberbezpieczeństwa Polska wdrożyła dyrektywę 2016/1148 (NIS) tworząc ramy wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii.

Wyniki wyborów pozwalają zakładać, że dotychczasowa polityka rządu będzie kontynuowana. Raczej nie należy spodziewać się działań blokujących zamiary Komisji Europejskiej, szczególnie że strategia POPC na lata 2021–2027 zakłada rozwój umiejętności cyfrowych w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, tworzenie superkomputerów oraz inwestycje w sztuczną inteligencję, *blockchain* i *Big Data*. Cele te są zbieżne z działaniami Komisji w zakresie rozwoju Jednolitego Rynku Cyfrowego.

4.1.5. Wnioski

- 1) Rozwój instrumentów umożliwiających finansowanie badań wdrożeniowych i prac rozwojowych w obszarze tzw. *emerging technologies*, szczególnie w zakresie komputerów kwantowych i kryptografii kwantowej.
- 2) Zwiększenie aktywności w obszarze cyberbezpieczeństwa w sektorze prywatnym, w szczególności poprzez zachęcanie do tworzenia standardów w tym zakresie i rozszerzenia praw konsumentów.
- 3) Zwiększenie aktywności w zakresie egzekwowania odpowiedzialności podmiotów prywatnych działających w obszarze nowych technologii; w zakresie poszanowania prywatności i unikania podatków, w tym szersze włączenie się w negocjacje traktatu dotyczącego odpowiedzialności biznesu za naruszenia praw człowieka.
- 4) Pogłębienie działań na rzecz zapewnienia luki w kompetencjach cyfrowych, w szczególności na rzecz zmiany kwalifikacji osób 45+.
- 5) Wsparcie dla prac z zakresu nauk społecznych i humanistycznych w zakresie niwelowania negatywnych skutków postępu technologicznego, w szczególności rozwoju sztucznej inteligencji.

Dokumenty

- EU coordinate drisk assessment of the cybersecurity of 5G networks, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=62132
- Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
- Quantum Technologies Flagship Final Report, http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46979
- The Future of Government 2030+: A Citizen-Centric Perspective on New Government Models report, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/future-government-2030-policy-implications-and-recommendations>

⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

Zalecana literatura

- Cool A., *Impossible, unknowable, accountable: Dramas and dilemmas of data law*, Social Studies of Science, 4(49)/2019, s. 503–530.
- Fosch-Villaronga E., Millard C., *Cloudrobotics law and regulation: Challenges in the governance of complex and dynamic cyber-physical ecosystems*, Robotics and Autonomous Systems, 119/2019, s. 77–91.
- Mărcuț M., *Crystalizing the EU Digital Policy. An Exploration into the Digital Single Market*, Springer 2017.
- Raul C. (red.), *Privacy, Data Protection and Cybersecurity Law Review*, Law Business Research Ltd 2018.

Część V

Praworzędność, migracje

Rozdział 5.1.

Praworządność

Jan Barcz, Ewelina Cała-Wacinkiewicz

5.1.1. Znaczenie i pojęcie praworządności

W punkcie 4 swojego programu Ursula von der Leyen stwierdza: „Unia Europejska jest wspólnotą prawa. Ta wspólnota jest podstawą wszystkiego, co już osiągnęliśmy, i wszystkiego, co jeszcze mamy do zrobienia. (...) Nie możemy iść na kompromis w kwestii obrony naszych podstawowych wartości. Zagrożenia dla praworządności podważają prawne, polityczne i gospodarcze podstawy działania UE.”.

Jest to stwierdzenie o podstawowym znaczeniu dla przyszłości Unii. Na wspólne korzenie aksjologiczne procesu integracji europejskiej zwrócono uwagę w motywie drugim preambuły TUE, podkreślając, że u podstawy ustanowienia Unii Europejskiej tkwi inspiracja „kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne” (por. również preambuła Karty Praw Podstawowych UE). W art. 2 Traktat ten stwierdza, iż „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.”.

Pojęcie praworządności, utożsamiane z zasadą państwa prawnego, zostało sprecyzowane (w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości) w Komunikacie Komisji Europejskiej z 11 marca 2014 r. Podkreślono w nim zwłaszcza, że:

- praworządność stała się dominującym modelem organizacyjnym współczesnego konstytucjonalizmu oraz organizacji międzynarodowych;
- gwarancje przestrzegania praworządności w systemach poszczególnych państw mogą różnić się w zależności od ich ustroju. Niemniej z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i ETPC można wywieść katalog podstawowych zasad, stanowiących korpus praworządności. Składają się one na definicję praworządności jako wspólnej wartości UE zgodnie z art. 2 TUE (zasada trójpodziału władzy, legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, niezależności i bezstronności sądów, skuteczności kontroli sądowej, równości wobec prawa);
- poszanowanie praworządności jest nierozdzielnie powiązane z poszanowaniem zasad demokracji i praw podstawowych: nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania praworządności i odwrotnie.

Praworządność jest więc nie tylko fundamentem nowoczesnych demokracji konstytucyjnych, ale także wartością prawa Unii Europejskiej, wyrosłą ze wspólnych konstytucyj-

nych tradycji państw członkowskich Unii. Jako taka ma zasadnicze znaczenie zarówno dla spójności Unii Europejskiej jako całości, jak i dla efektywności jej porządku prawnego. Obejmując wspomniane wyżej zasady, stanowi jądro demokratycznego państwa prawa, a tym samym gwarantuje, że w określonym systemie prawnym rządzi prawo i zakodowane w nim, wspólne państwom europejskim, uniwersalne wartości, nie zaś względy natury politycznej czy jakiegokolwiek innej.

Ma to o tyle istotne znaczenie, że praworządność – rozpatrywana jako podstawowa zasada UE – winna być traktowana jako swoisty punkt odniesienia i wzorzec ocenny względem sposobu postępowania poszczególnych państw członkowskich UE, które wstępując w unijne (wcześniej wspólnotowe) struktury, wyraziły nie tylko wolę, ale przede wszystkim zobowiązanie do respektowania zasad, stanowiących korpus praworządności. Dlatego też, na straży praworządności w UE stoi specjalna procedura określona w art. 7 TUE, poprzedzająca ją procedura na rzecz ochrony praworządności, prowadzona przez Komisję Europejską oraz Trybunał Sprawiedliwości.

5.1.2. Unia Europejska a niepraworządność w państwie członkowskim

Państwa Europy Środkowej i Wschodniej, aspirujące w latach 90. XX wieku do członkostwa w Unii Europejskiej, podlegały szczególnie pieczołowitej weryfikacji, co do budowy struktur państwa demokratycznego. Punktem odniesienia były tzw. kryteria kopenhaskie (sformułowane przez Radę Europejską w 1993 r.), a sama weryfikacja przeprowadzana była początkowo w ramach procesu stowarzyszenia, a następnie procesu akcesji. Polska przystąpiła do UE 1 maja 2004 r. jako państwo demokratyczne, z mocnymi instytucjami, gwarantującymi przestrzeganie demokracji.

Problemy w Polsce rozpoczęły się od przejęcia rządów przez partię Prawo i Sprawiedliwość pod koniec 2015 r. W narastającym tempie łamane były wszystkie elementy zasady państwa prawa: niezależność sądów, począwszy od ubezwłasnowolnienia Trybunału Konstytucyjnego, niezawisłość sędziów, przejrzystość procesu legislacyjnego, trójpodział władz, pewność prawa. Po czterech latach rządów tej formacji politycznej, w przededniu wyborów parlamentarnych 13 października 2019 r., Polska stała się państwem systemowo (tj. w sposób trwały i rażący) naruszającym praworządność, czyli jest państwem niepraworządnym.

Komisja Europejska już w styczniu 2016 r. wszczęła w stosunku do Polski procedurę na rzecz ochrony praworządności. Nie przyniosła ona rezultatu, w związku z czym Komisja skierowała 20 grudnia 2017 r. do Rady UE uzasadniony wniosek w sprawie uruchomienia procedury traktatowej (art. 7 TUE). Prowadzona jest ona w stosunku do Polski od początku 2018 r. (podobnie jak w stosunku do Węgier, wszczęta w tym przypadku przez Parlament Europejski).

Procedura z art. 7 TUE ma charakter międzyrządowy, a poprzedzająca ją procedura na rzecz ochrony praworządności, prowadzona przez Komisję Europejską na podstawie Komunikatu z 11 marca 2014 r. miała charakter *stricte* polityczny. Z tego względu można procedurom tym zarzucać małą efektywność. Nie jest to jednak zarzut w pełni uzasadniony, bowiem procedury te pozwalają na bieżące monitorowanie stanu przestrzegania

praworządności, jak i na identyfikację zakresu problemów w państwie niepraworządnym. Ponadto prowadzą one do wywierania stałej politycznej presji na państwo uznane za niepraworządne, a dokumenty przedkładane w toku tych procedur przez instytucje unijne (zwłaszcza przez Komisję), mają znaczenie dla sądów krajowych w państwach członkowskich oraz dla Trybunału Sprawiedliwości.

Paralelnie do powyższych postępowań wszczynane są postępowania sądowe przed Trybunałem Sprawiedliwości: na podstawie art. 258 TFUE (naruszenie Traktatów) lub art. 267 TFUE (postępowanie prejudycjalne). Niezmiennie istotnym aspektem tych postępowań było potwierdzenie przez Trybunał w orzeczeniach z pierwszej połowy 2018 r., iż praworządność objęta jest „dziejziną prawa” UE, a tym samym uznanie jurysdykcji Trybunału w tym obszarze. Co warto podkreślić, Trybunał efektywnie sięgał również do środków tymczasowych, uzyskując pewne efekty w formie wstrzymania szczególnie rażących naruszeń praworządności (pod groźbą dolegliwych kar finansowych). 24 czerwca 2019 r. zapadł kluczowy wyrok Trybunału, wskazujący na sprzeczność z prawem UE głównych kierunków tzw. reformy polskiego sądownictwa.

Wyroki Trybunału – z perspektywy opisywanych procedur – mają fundamentalne znaczenie z kilku powodów.

- Po pierwsze, stanowią potwierdzenie normatywnego charakteru zasady praworządności, czyniąc z niej już nie abstrakcyjną wartość, podlegającą politycznym, niezobiektywizowanym ocenom, a fundament unijnego, normatywnego porządku prawnego, dając, w dalszej perspektywie, podstawy ku wyciąganiu odpowiedzialności względem naruszających to prawo.
- Po drugie, dość istotnie ograniczają swobodę działań polskiego rządu, który nie czując się związanym dotychczas obowiązującymi przepisami prawa polskiego (w tym przepisami rangi konstytucyjnej) dowolnie (zarówno w aspekcie merytorycznym, jak i proceduralnym) przepisy te zmieniał.
- Po trzecie, w aspekcie psychologicznym ukazują, że Unia Europejska nie jest wirtualną wspólnotą prawa, a wspólnotą sankcjonującą naruszenia unijnego porządku prawnego.

Abstrahując od powyższego, wszczęto, w tym z inicjatywy Komisji Europejskiej, kilka kolejnych postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości (w tym najnowsze z 10 października 2019 r. w sprawie nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów w Polsce, w ramach którego możliwe jest m.in. nakładanie kar dyscyplinarnych na sędziów z uwagi na treść wydawanych przez nich orzeczeń).

5.1.3. Perspektywa powrotu do praworządności po wyborach

Zdecydowana wygrana partii Prawo i Sprawiedliwość w wyborach do Sejmu – ponad 43% głosów, co przekłada się na bezwzględną (ale nie konstytucyjną) większość w Sejmie, każe zakładać, że dotychczasowy kurs „reform ustrojowych” będzie przez tę partię kontynuowany. Wniosek taki uzasadniają również zapowiedzi z okresu kampanii wyborczej, podkreślające konieczność kontynuowania „reformy” wymiaru sprawiedliwości, centrali-

zacji samorządu terytorialnego (naruszającej w swej istocie unijną zasadę subsydiarności i samodzielność samorządu), wymiany „elit” i „piętnowania” przeciwników politycznych.

Powyższego wniosku nie osłabia nieco lepszy – z perspektywy proeuropejskiej opozycji – wynik do Senatu (PiS uzyskało 48 mandatów na 100), ze względu na dość ograniczone kompetencje tej izby polskiego Parlamentu i możliwość odrzucenia poprawek Senatu przez Sejm bezwzględną większością głosów. Wielki niepokój powinno wzbudzać wejście do Sejmu ugrupowań skrajnie prawicowych. Na uwadze należy mieć również i to, że program partii Prawo i Sprawiedliwość uzyskał mocne wsparcie kościoła katolickiego.

Powyższe okoliczności skłaniają do ogólnego wniosku, że w nadchodzących latach narastać będzie w Polsce systemowe naruszenie praworządności, sięgające coraz to nowych kwestii ustrojowych oraz struktur społecznych. Można spodziewać się jedynie taktycznych „ustępstw”, zwłaszcza pod groźbą dotkliwych kar finansowych, nie ingerujących w istotę „programu reform”.

5.1.4. Wnioski

- 1) Wynik wyborów wykazał znaczące obniżenie standardów społecznych stawianych politykom i olbrzymie zaniedbania w edukacji obywatelskiej. Nadrobienie tych zaległości jest wielkim wyzwaniem dla proeuropejskich sił opozycyjnych oraz dla organizacji pozarządowych. Jest to wyzwanie tym istotniejsze, że – na przykład – sprawy integracji europejskiej znikły całkowicie z programów edukacji szkolnej¹.
- 2) Stąd też centralne znaczenie mają programy unijne, które byłyby nakierowane na edukację społeczną dotyczącą znaczenia praworządności, roli w tym kontekście UE oraz formacji obywatelskiej w państwach systemowo naruszających praworządność. Programy takie powinny być konstruowane jako działania niezależne/paralelne do oficjalnej polityki edukacyjnej.
- 3) Projektowane nowe mechanizmy monitorowania stanu praworządności w państwach członkowskich UE są bez wątpienia potrzebne, niemniej zdawać sobie należy sprawę z tego, że ich oddziaływanie na państwa naruszające systemowo praworządność będzie bardzo ograniczone. Z palety proponowanych rozwiązań projekt powiązania świadczeń z budżetu unijnego z przestrzeganiem praworządności może mieć konkretne znaczenie, przy czym należy mieć na uwadze, aby zamrożenie świadczeń nie zostało wykorzystane do retoryki antyunijnej.
- 4) Jedynym dotychczas efektywnym środkiem oddziaływania na państwa naruszające systemowo praworządność jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Komisja Europejska powinna konsekwentnie wszczynać nowe postępowania przed Trybunałem oraz zadbać – w zakresie swoich kompetencji – o to, aby rozpoczęte postępowania zostały sfinalizowane. Potwierdzenie naruszenia prawa UE będzie w przyszłości niezmiennie istotne w toku przywracania praworządności oraz rozliczania polityków i urzędników odpowiedzialnych za jej naruszenia.

¹ Zob. rozdział 7 w niniejszej książce.

- 5) Istotne jest również kontynuowanie procedury art. 7 TUE, nawet jeśli Rada UE nie będzie w stanie podjąć decyzji w ramach jego ust. 1. Postępowanie to umożliwia bowiem stałe monitorowanie sytuacji w państwie systemowo naruszającym praworządność, informowanie pozostałych państw członkowskich UE o „stanie spraw” oraz stanowi ważny element presji politycznej na państwo niepraworządne.

Dokumenty

- Komunikat Komisji Europejskiej. Nowe ramy UE na rzecz umacniania praworządności z 11 marca 2014 r. – COM (2014).
- Komunikat Komisji Europejskiej do instytucji UE w sprawie praworządności z 3 kwietnia 2019 r. – COM(2019) 163 final.
- Komunikat Komisji Europejskiej do instytucji UE w sprawie praworządności z 17 lipca 2019 r. – COM(2019) 343 final.
- Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 24 czerwca 2019 r., <http://curia.europa.eu>

Zalecana literatura

- Sadurski W., *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press 2019.
- *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.

Rozdział 5.2.

Migracje

Marta Pachocka, Aleksandra Szczerba-Zawada

5.2.1. Stan problemu

Zainteresowanie zagadnieniem migracji międzynarodowych i polityką migracyjną w UE i jej państwach członkowskich znacząco wzrosło w ostatnich latach, w szczególności w związku z sytuacją określaną mianem kryzysu migracyjnego i uchodźczego w Europie. Częściowo wynikało to z nasilania się procesów migracyjnych w UE i jej sąsiedztwie (głównie południowym), a po części ze zmediatyzowania i upolitycznienia kwestii migracji, uchodźstwa i ochrony międzynarodowej oraz integracji cudzoziemców w państwach przyjmujących.

Faktem jest, że w drugiej dekadzie XXI w. rzeczywistość migracyjna w UE i jej otoczeniu uległa istotnym przeobrażeniom zarówno w odniesieniu do skali przemieszczeń i ich charakteru, jak i reakcji rządów i społeczeństw państw członkowskich. W roku 2015 liczba migrantów, którzy dotarli drogą morską lub lądową korytarzami śródziemnomorskimi do Europy, przekroczyła milion (dane Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców – UNHCR). W tym samym roku Frontex odnotował 1,8 mln wykrytych przypadków nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE. Jednocześnie w latach 2015–2016 liczba złożonych wniosków o ochronę międzynarodową przez obywateli państw trzecich w UE wyniosła 1,3 mln rocznie (dane Eurostatu i Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu – EASO).

Odpowiedzią UE na zmieniającą się sytuację migracyjną była propozycja nowej strategii zarządzania migracją, przedstawiona w maju 2015 r. w komunikacie Komisji Europejskiej – „Europejski program w zakresie migracji”. W programie tym zapowiedziano uruchomienie systemu reagowania w sytuacji nadzwyczajnej zgodnie z art. 78 ust. 3 TFUE¹. W tym kontekście relokacja została zaplanowana jako tymczasowy, nadzwyczajny mechanizm rozmieszczenia osób wyraźnie wymagających ochrony międzynarodowej (obywateli państw trzecich i bezpaństwowców) z najbardziej obciążonych państw UE do pozostałych, aby zapewnić sprawiedliwy i zrównoważony udział wszystkich członków.

We wrześniu 2015 r. Rada przyjęła dwie decyzje (2015/1523 i 2015/1601) dotyczące tymczasowej relokacji jako schematu realizowanego do września 2017 r. w odniesieniu do osób potrzebujących ochrony międzynarodowej z Włoch i Grecji. Maksymalna liczba

¹ „W przypadku gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim”.

osób objętych relokacją do innych państw członkowskich miała wynieść 160 tysięcy. Ostatecznie, jak podaje raport z implementacji „Europejskiego programu w zakresie migracji” z marca 2019 r., liczba skutecznych relokacji przekroczyła 34 tysiące.

5.2.2. Koncepcja polityki migracyjnej w podejściu rządu PiS w latach 2015–2019

Jeszcze we wrześniu 2015 r. ówczesny rząd Platformy Obywatelskiej głosował za przyjęciem obu decyzji Rady w sprawie tymczasowego mechanizmu relokacji. Warto nadmienić, że Polska zajęła stanowisko odmienne od pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej, które wyraziły swój sprzeciw wobec drugiej decyzji Rady zakładającej relokację dodatkowych 120 tysięcy migrantów przymusowych. Po wyborach parlamentarnych jesienią 2015 r., które przyniosły zwycięstwo partii Prawo i Sprawiedliwość, nowy rząd krytycznie odniósł się do programu tymczasowej relokacji z Grecji i Włoch. Polska wycofała się z jego implementacji, pomimo niestwierdzenia przez Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15 nieważności decyzji Rady 2015/1601, i tym samym stała się jednym z trzech państw członkowskich, które nie uczestniczyły w mechanizmie w latach 2015–2017. W konsekwencji Komisja Europejska wniosła skargę do Trybunału przeciw Polsce, Czechom i Węgrom w 2017 r.

Polska odniosła się również krytycznie do pomysłu pilotażowego projektu dobrowolnej relokacji zaproponowanego we wrześniu 2019 r. przez Włochy, Francję, Niemcy i Maltę, przy wsparciu Komisji i fińskiej prezydencji w związku z trudną sytuacją migrantów, przepływających się do Europy przez Morze Śródziemne i uratowanych na morzu. Dała temu wyraz na posiedzeniu ministrów spraw wewnętrznych w Luksemburgu w dniu 8 października 2019 r.

Rozbudowana narracja polityczna antymigracyjna i antyuchodźcza w Polsce w okresie szczytu kryzysu migracyjnego, uległa wyciszeniu w latach 2018–2019, a potwierdzeniem tego trendu była praktycznie nieobecność kwestii migracji w kampanii przed wyborami do Sejmu i Senatu w 2019 r. Spośród ugrupowań, które weszły do nowo wybranego parlamentu, nawiązania do zagadnień migracyjnych znalazły się jedynie w programach wyborczych Konfederacji Wolność i Niepodległość oraz PiS, a więc sił politycznych uznawanych za prawicowe. W przypadku PiS kwestia ta podniesiona została w kontekście dotychczasowych działań tej partii (i sformowanego przez nią rządu) na rzecz zmiany unijnego podejścia do relokacji migrantów (przekierowania unijnej polityki migracyjnej w stronę dobrowolności), które zaprezentowane zostało jako godzące w polską rację stanu.

Kluczowy dla zarządzania migracjami oraz kształtowania i realizacji polityki migracyjnej w Polsce był rok 2015, nie tyle z uwagi na kryzys migracyjny w Europie, którego Polska bezpośrednio nie doświadczyła, co w związku z wygraną partii PiS. Nowo powołany rząd wycofał się z udziału w tymczasowym programie relokacji, unieważnił przyjęty przez Radę Ministrów w 2012 r. strategiczny dokument – „Polityka migracyjna Polski

– stan obecny i postulowane działania”, a zarazem zaangażował się w bliższą współpracę z Węgrami, Czechami i Słowacją na forum Grupy Wyszehradzkiej w celu wypracowania i prezentowania wspólnego stanowiska wobec europejskiej polityki w obszarze migracji, azylu i granic (dotyczyło to przede wszystkim sprzeciwu wobec mechanizmu relokacji).

Do października 2019 r., mimo wcześniejszych zapowiedzi, rząd nie przyjął nowego dokumentu strategicznego dla polskiej polityki migracyjnej. Natomiast w czerwcu 2019 r. upubliczniono projekt dokumentu – „Polityka migracyjna Polski”, który nie został jednak oficjalnie opublikowany na stronach rządowych. Dokument ten spotkał się z ostrą krytyką ze strony przedstawicieli różnych środowisk, w tym: akademickiego (głos zabrali publicyści zarówno indywidualni badacze jak i takie gremia jak Komitet Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk – KBnM PAN) i organizacji pozarządowych (np. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej – SIP czy Helsińska Fundacja Praw Człowieka – HFPCz).

KBnM PAN w swoim stanowisku rekomendującym jednoznacznie odrzucenie materiału i rozpoczęcie prac od nowa zwrócił uwagę, że upubliczniony dokument nie przeszedł etapu otwartych i jawnych konsultacji społecznych z kluczowymi aktorami i ekspertami w obszarze migracji – naukowcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych i samorządów lokalnych, a jego treść nie jest osadzona w rzetelnym dorobku naukowym, co łącznie prowadzi do występowania licznych błędów oraz powielania stereotypów i uprzedzeń. W materiale dominuje perspektywa zagrożenia Polski migracją i ukierunkowanie przyszłej polityki migracyjnej na szeroko rozumiane bezpieczeństwo, a migranci traktowani są instrumentalnie jako cudzoziemska siła robocza. W opinii HFPCz natomiast należy podać w wątpliwość zgodność niektórych sformułowań zawartych w dokumencie z prawem UE i prawem międzynarodowym. Co więcej, zaproponowane podejście, o ksenofobicznym w ocenie Fundacji wydźwięku, może skutkować naruszeniem podstawowych wolności i praw człowieka.

Według stanu na połowę października 2019 r. MSWiA nie podało do wiadomości publicznej żadnego zarysu dokumentu strategicznego dla polskiej polityki migracyjnej. Niestety nie wiadomo również w jakim stopniu nowo powołany w wyniku ostatnich wyborów parlamentarnych rząd wykorzysta projekt z czerwca 2019 r., ani czy uwzględni krytyczne wobec tegoż głosy.

5.2.3. Perspektywy po wyborach parlamentarnych 2019 roku

Poparcie, jakie uzyskała dotychczasowa partia rządząca PiS w ostatnich wyborach, pozwoli jej na samodzielne sformowanie nowego rządu, co oznaczać będzie realizację polityki migracyjnej zgodnie z jej wizją z programu wyborczego. W programie tym PiS wyraźnie podkreślało, że wszystkie unijne decyzje, w tym w szczególności w zakresie polityki migracyjnej, będzie oceniało z punktu widzenia interesu Polski i polskiej racji stanu, wbrew której była decyzja o przyjęciu tysięcy migrantów narzucona państwom członkowskim przez Unię Europejską w związku z kryzysem migracyjnym.

W świetle programu wyborczego PiS kluczem do rozwiązania presji migracyjnej wywieranej na Europę jest kontynuowanie pomocy humanitarnej dla mieszkańców regio-

nów zagrożonych wojną i biedą w Afryce i Azji. W tej perspektywie założyć można, że przyszły rząd sformowany przez PiS utrzyma ogólny dotychczasowy kierunek polityki migracyjnej: ciche przyzwoleństwo na migrację pracowniczą i edukacyjną z Europy Wschodniej, zwłaszcza Ukrainy, gdyż jest to w interesie polskiego szkolnictwa wyższego, rynku pracy i gospodarki, przy jednoczesnej niechęci do przyjmowania osób wnioskujących o ochronę (praktyki opisywane m.in. przez krajowe NGOs i RPO dotyczące utrudnień w dostępie do procedury azylowej na przejściach granicznych na wschodniej granicy Polski, np. przejście Brześć-Terespol; wysokie wskaźniki negatywnych decyzji w postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej na terytorium RP, itd.). Może także dojść do zaostrzenia przepisów prawa azylowego.

Rok 2019 to także wybory do Parlamentu Europejskiego i kolejna kadencja Komisji. Nowa przewodnicząca KE – Ursula von der Leyen – w swoim programie dla Europy pt. „Unia, która mierzy wyżej”, będącym wytycznymi politycznymi dla prac KE w latach 2019–2024, zwróciła uwagę na cztery główne kwestie dotyczące zarządzania migracjami na poziomie unijnym. Są to: zapewnienie szczelnych granic zewnętrznych UE przy wsparciu wzmocnionej Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, modernizacja wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmująca reformę systemu dublińskiego, przywrócenie pełnej funkcjonalności strefy Schengen oraz rozwijanie współpracy z państwami trzecimi – zarówno pochodzenia migrantów jak i tranzytu. Wyraźnie podkreśliła także konieczność wypracowania bardziej zrównoważonego podejścia do działań poszukiwawczo-ratowniczych na morzu, przy jednoczesnym odejściu od środków doraźnych na rzecz trwałych rozwiązań. Program von der Leyen jest w zasadzie kontynuacją działań postulowanych przez jej poprzednika Jean-Claude’a Junckera i propozycji zawartych w komunikacie KE z maja 2015 r., przy uwzględnieniu nowych uwarunkowań i już wypracowanych rozwiązań. W ostatnich latach udało się dość skutecznie rozpocząć reformę Fronteksu, która ma na celu efektywniejsze zarządzanie granicami zewnętrznymi UE.

Polska zdaje się popierać opisane działania na szczeblu unijnym, gdyż jej wschodnie granice z Rosją, Białorusią i Ukrainą są jednocześnie granicami zewnętrznymi UE. W interesie Polski jest również sprawnie funkcjonująca strefa Schengen, z uwagi na korzyści ekonomiczne. Polski rząd stoi także na stanowisku, że należy podejmować wszelkie działania poza granicami UE, aby powstrzymać napływ nowych migrantów (w szczególności nieregularnych i przymusowych) i wspierać obywateli państw trzecich w ich krajach pochodzenia lub tranzytu. W tym zakresie UE może liczyć na poparcie Polski.

Odmienne kształtuje się sytuacja dotycząca polityki azylowej UE, która jest w impasie od 2016 r. Mimo że KE zgłosiła pakiet siedmiu wniosków ustawodawczych, w tym dotyczących rozporządzenia dublińskiego, państwom członkowskim nie udało się dotychczas osiągnąć kompromisu i zreformować polityki w tym zakresie. Należy spodziewać się, że sprzeciw Polski wobec jakiegokolwiek formy relokacji będzie się dalej utrzymywał, co może hamować proces reformy polityki azylowej. W tym kontekście rekomendowane byłoby ożywienie procesu legislacyjnego. Nadać powinno się rzeczywisty wymiar zasadzie solidarności, która jest podstawową zasadą orientującą projektowanie i wykonywanie polityk dotyczących kontroli granicznej, azylu i migracji, zgodnie z art. 80 TFUE.

5.2.4. Wnioski

- 1) Zwycięska partia PiS samodzielnie sformuje nowy rząd i będzie realizować politykę migracyjną zgodną z własną wizją, w tym prawdopodobnie wróci do prac nad dokumentem strategicznym w tym zakresie.
- 2) W interesie nowego rządu będzie wspieranie działań UE na rzecz wzmocnienia jej granic zewnętrznych i rozwijania współpracy z państwami trzecimi w obszarze migracji oraz pomocy rozwojowej i humanitarnej, gdyż to pozwoli na przeciwdziałanie napływowi migrantów do UE i uszczelnia granice, a tym samym wpłynie na poprawę sytuacji w strefie Schengen.
- 3) Polityka azylowa pozostanie kwestią sporną na linii UE–Polska z uwagi na sprzeciw rządu wobec mechanizmu relokacji i rozbieżne podejścia do rozumienia zasady solidarności.

Dokumenty

- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz.U. L 239 z 15.9.2015.
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz.U. L 248 z 24.9.2015.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Europejski program w zakresie migracji*, Bruksela, 13.05.2015.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Dz.U. C 180 z 29.6.2013.
- Wyrok TSUE z dnia 6 września 2017 r. w sprawie Republika Słowacka i Węgry przeciwko Radzie Unii Europejskiej, C-643/15, EU:C:2017:631.

Zalecana literatura

- 25 wykładów o migracjach, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018.
- Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2011.
- Pachocka M., *Looking beyond the current migration and refugee crises in Europe: a common policy of the EU and the outlook for the future – in search of solutions*, (w:) European Commis-

sion: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Migrations: Jean Monnet Seminar 2016, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, s. 73–84.

- Pachocka M., *Understanding the Visegrad Group states' response to the migrant and refugee crises 2014+ in the European Union*, „Yearbook of Polish European Studies” 2016, vol. 19, s. 101–132.
- Szulecka M., *Border Management and Migration Controls in Poland*, “Global Migration: Consequences and Responses – RESPOND Working Papers Series”, August 2019, <http://www.crs.uu.se/respond/working-paper-series/>
- Szulecka M., Pachocka M., Sobczak-Szelc K., *Poland – Country Report: Legal and Policy Framework of Migration Governance*, “Global Migration: Consequences and Responses – RESPOND Working Papers Series”, September 2018, <http://www.crs.uu.se/respond/working-paper-series/>

Rozdział 5.3.

Populizm, tożsamość narodowa i nacjonalizm

Joanna Orzechowska-Wałaszewska, Marcin Szewczyk

5.3.1. Znamiona populizmu w Polsce

2015 rok przyniósł istotne zmiany w polskiej polityce. Konserwatywno-narodowy obóz Zjednoczonej Prawicy, pod przewodnictwem Prawa i Sprawiedliwości (PiS), osiągnął podwójne zwycięstwo wyborcze. Kandydat PiS na prezydenta RP – Andrzej Duda – uzyskał większość i objął w sierpniu 2015 r. urząd. Jesienią tego samego roku Komitet Wyborczy PiS wygrał wybory parlamentarne, uzyskując większość w obydwu izbach polskiego parlamentu (w Sejmie i w Senacie). Co prawda większość ta nie dawała PiS mandatu do zmiany konstytucji ani wprowadzania zmian ustrojowych, niemniej pozwoliła na skonstruowanie rządu i w miarę samodzielne realizowanie własnej polityki. Ponadto w wielu głosowaniach PiS mogło liczyć na poparcie posłów prawicowego ruchu Kukiz '15, a prezydent – jak pokazały doświadczenia ostatniej kadencji – sprzyjał PiS w realizacji ich polityki, także w zakresie ustaw dotyczących w swej istocie kwestii ustrojowych.

Istotną zmianą, którą przyniosły wybory 2015 r., było również nieprzekroczenie przez Koalicję Zjednoczonej Lewicy minimalnego progu wyborczego. Pierwszy raz w demokratycznej Polsce polski parlament składał się wyłącznie z partii prawicowych lub centrowo-prawicowych¹, czego skutkiem było przesunięcie polskiej sceny politycznej w prawo i dominacja w debacie publicznej światopoglądu prawicowego (konserwatywno-narodowego). Lewica i światopogląd lewicowy zostały wypchnięte do przestrzeni pozaparlamentarnej, znajdując ujście w oddolnie realizowanych inicjatywach obywatelskich.

Nade wszystko wybory 2015 r. ukazały siłę narracji populistycznej. Sytuacja po wyborach 2019 r. uległa nieznacznej zmianie, polegającej na wejściu do polskiego parlamentu partii lewicowych i osłabieniu pozycji PiS w Senacie, jednak zmiana ta wydaje się na tyle znikoma, że można mówić o możliwości kontynuacji przez PiS dotychczasowej polityki.

PiS (podobnie zresztą jak wspomniany wyżej ruch Kukiz '15), to ugrupowanie, które nosi wszystkie istotne znamiona prawicowej partii populistycznej, w tym:

- wykorzystuje narrację antyelitarystyczną, opartą na przeciwstawianiu interesów ludu (dorożumianego jako „zwykli Polacy”, czyli „Naród”) elitom (w domyśle liberalnym, zachodnim, ale też jednocześnie antypolskim), który to antagonizm ma zastosowanie zarówno w przestrzeni wewnątrzpaństwowej (polskiej) jak i zewnętrznej (międzynarodowej);

¹ Należy podkreślić, że rozróżnienie: prawica-lewica jest w kontekście polskim niejednoznaczne. Tu odwołujemy się do spraw światopoglądowych, w tym kwestii stosunku do interpretacji pojęć patriotyzmu, wolności jednostki oraz demokracji.

- przedstawia wyłącznie siebie jako rzecznika (zwykłych) Polaków i podmiot działający w imieniu, z upoważnienia, ale też w interesie „wszystkich prawdziwych” Polaków;
- stawia znak równości pomiędzy ludem, którego interesy wyraża, a narodem, co w praktyce przekłada się na narzucenie wizji narodu polskiego definiowanego w sposób etniczno-kulturowy i rozumianego jako podmiot kolektywny (*collective unit*), nie zaś jako sumę jednostek (*collection of individuals*);
- systematycznie działa na rzecz przebudowy porządku i ustroju państwowego (odchodząc od modelu demokracji liberalnej), przy równoczesnym przejmowaniu instytucji państwa, podporządkowaniu mediów publicznych, a legitymizuje te działania uzyskanym wynikiem wyborczym (mimo braku konstytucyjnej większości), a więc uzasadnia je jako realizację woli suwerena (w dyskursie PiS: suweren, lud, a więc „zwykli” Polacy i kulturowo definiowany naród są jednością);
- maksymalizuje swoje szanse wyborcze, a także dąży do zapewnienia sobie poparcia społecznego przez zastosowanie instrumentów „masowego klientyzmu”, czego przykładem są liczne transfery socjalne dla grup mogących zapewnić poparcie wyborcze (w tym m.in. Program wsparcia dla rodziców „Rodzina 500+” jako obietnica wyborcza w kampanii 2015 r., trzynasta emerytura wypłacona przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r., obietnica wyborcza czternastej emerytury jesienią 2019 r.).

5.3.2. Zagrożenia populizmem w Polsce

Relatywnie wysokie i stabilne poparcie dla PiS nie stanowi szczególnego wyróżnika Polski – poparcie dla populistycznych partii prawicowych w Europie systematycznie rośnie, przekraczając pod koniec 2018 r. 15% – plasuje ją jednak w czołówce państw, w których partie populistyczne cieszą się najwyższym w całej Europie poparciem społecznym (obok Węgier, Grecji i Włoch).

Wzrost społecznej akceptacji dla populistów nie jest jednak zjawiskiem, które można lekceważyć. Partie te poprzez swoją retorykę przyczyniają się bowiem do tworzenia i pogłębiania podziałów społecznych, generując i nakręcając konflikt między „ludem” a „elitami”. Ponadto swoimi działaniami wyrażają sprzeciw wobec zasad liberalnej demokracji, dążąc do podważenia trójpodziału władzy i znacznego ograniczenia kontroli nad rządem. Biorąc pod uwagę doświadczenia ostatniej kadencji PiS, należy zwrócić uwagę na pięć istotnych przestrzeni problemowych, które są lub w przyszłości będą źródłami zagrożeń.

5.3.2.1. Wewnętrzne podziały społeczne

Narracja prowadzona przez PiS opiera się na dychotomicznym podziale między ludem („zwykłymi” Polakami) a elitami, przy czym podział ten nakłada się na wcześniejsze meta narracje PiS-u. Są to – po pierwsze – walka z „układem” jako siecią powiązań mających swoje źródło w systemie komunistycznym, i – po drugie – zideologizowany na potrzeby wcześniejszych kampanii podział Polski na „solidarną” i „liberalną”. Efektem jest swoisty amalgamat pojęciowy: po jednej stronie stoi lud, a więc „zwykli” Polacy, do tej pory po-

zbawieni głosu, ciemieni w przeszłości przez system komunistyczny, a później liberalny kapitalizm, których reprezentantem jest PiS będące orędownikiem „Polski solidarnej”, po drugiej zaś elity liberalne (stąd „Polska liberalna”), o niejasnych powiązaniach z systemem komunistycznym, a zarazem prokapitalistyczne i prozachodnie, których reprezentantem są inne partie (przeciwnicy polityczni PiS), łącznie z Platformą Obywatelską. Ten podział na lud i elity nakłada się bezpośrednio i wprost na kwestie kulturowe i narodowe (lud jest ucieleśnieniem „Polskości”, polskich wartości, tradycji i stylu życia, elity są nie-polskie, liberalne i prozachodnie), a zarazem także na kwestie moralne i etyczne (lud jest dobry, elity są złe). Ten uproszczony i wewnętrznie sprzeczny podział jest równocześnie niezwykle skuteczny dla ideologicznego antagonizowania społeczeństwa. Jednym z najważniejszych problemów staje się zatem rozłam społeczeństwa, przebiegający wewnątrz polskiej tkanki społecznej, dzielący ją na dwa przeciwstawne i wrogie sobie obozy i dwie wizje świata.

5.3.2.2. Nacjonalizm

Ponieważ w świetle tej retoryki lud staje się jedynym nośnikiem wartości narodowych, elity utożsamiane z wartościami liberalnymi, otwartością i akceptacją dla praw każdej mniejszości są wypychane poza grupę narodową. Skrajnym przejawem takiego sposobu myślenia jest obecny w polskim dyskursie podział na „prawdziwych” i „nieprawdziwych” Polaków lub Polaków „lepszego” i „gorszego sortu”. Jest to zjawisko niebezpieczne nie tylko z uwagi na opisane wyżej podziały wewnętrzne, lecz także ze względu na rosnącą akceptację dla zachowań radykalnych (m.in. marsze i performance ugrupowań narodowców, ich zauważalne uczestnictwo w marszach niepodległości). Problemem nie jest (poza przypisywaną jej rolę i znaczeniem oraz praktyczną intensywnością) sama narodowa retoryka promowana przez PiS i realizowana w polityce społecznej, kulturowej, edukacyjnej czy historycznej, jest nim natomiast zestawienie jej z retorycznym wypychaniem części społeczeństwa poza granice „prawdziwej” wspólnoty narodowej, przy równoczesnym ideologicznym przeciwstawieniu wartości patriotycznych (tj. propolskich) wartościom kosmopolitycznym (opisywanym jako antypolskie).

5.3.2.3. Wolność i prawa jednostki

Konsekwencją kolektywistycznego, etniczno-kulturowego, a równocześnie zamkniętego (ekskluzywistycznego) rozumienia narodu jest zupełnie inne niż zakładane w modelu demokracji liberalnej rozumienie wolności i zakresu praw jednostki. Ponieważ naród w retoryce PiS jest podmiotem kolektywnym, dobro narodu interpretowane jest jako stojące ponad dobrem jednostki. Realizacja dobra narodu staje się zatem automatycznie realizacją dobra jednostki, a jej prawa indywidualne stają się podporządkowane prawom narodu. Równocześnie postulat wolności rozumiany jest tu w odniesieniu do całego narodu, stąd prymat wolności kolektywnej nad indywidualną. Taka koncepcja wolności leżała u źródła pomysłów zaostreżenia prawa antyaborcyjnego, i można wnioskować, że będzie także stanowiła zarzewie kolejnych konfliktów, jest bowiem niezgodna z liberalną ideą wolności jednostki.

5.3.2.4. Podziały zewnętrzne

Fundamentalnym elementem retoryki i działań PiS jest nie tylko skoncentrowanie się na sprawach polskich, lecz także przyjęcie jako dominującej narracji eurosceptycznej (co nie znaczy antyunijnej), antyzachodniej i skrajnie suwerenistycznej. Wchodząc do Unii Europejskiej w 2004 r., w polskim społeczeństwie dominowały nastroje proeuropejskie i prounijne. Zachód kojarzony był z dobrobytem i wolnością, wartościami cenionym i pożądanymi przez Polaków. Wejście do Unii Europejskiej było w dużej mierze wyrazem realizacji polskich aspiracji i miało pozwolić na przebudowę kraju. Choć deklarowane przez Polaków poparcie dla członkostwa w UE utrzymuje się na wysokim poziomie, po ponad piętnastu latach w UE zmieniła się sytuacja społeczno-gospodarcza Polski i aspiracje społeczeństwa. Te same przekazy o szansie rozwojowej nie są już przekonujące. Za niepokojący należy uznać zasadniczy wzrost w polskiej debacie publicznej i przekazie polityków partii rządzącej krytycyzmu wobec Unii Europejskiej i jej instytucji. Nawet jeśli nie przekłada się on w linii prostej na spadek poparcia Polaków dla członkostwa w Unii, przyczynia się do tworzenia i utrwalania prostych przekazów: z jednej strony wywołujących krytycyzm wobec instytucji UE (Komisja Europejska opisywana jako podmiot przekraczający swoje kompetencje, ingerujący w sprawy wewnętrzne Polski), z drugiej zaś odwołujących się do resentymentów narodowych i je wzmacniających (w tym m.in. narracje antyniemieckie). Taka retoryka nieuchronnie prowadzi do podważenia zaufania Polaków do instytucji UE, co może w przyszłości przełożyć się na osłabienie nastrojów proeuropejskich. W dominującym w Polsce przekazie medialnym utrwalana jest narracja „my” (suwerenna Polska) i „oni” (UE i jej instytucje) oraz narracja mówiąca o korzyściach z członkostwa w UE wyłącznie w sferze finansowej.

5.3.2.5. Rozlewanie się populizmu

Ostatecznym zagrożeniem mogą stać się nadmiernie rozbudzone aspiracje społeczne, wywołane zarówno utrwalaną retoryką pronarodową, jak i szczodrymi transferami w ramach prowadzonej przez PiS polityki społecznej. Retoryka ta podbudowała marzenia o wyjątkowości i bezprecedensowej wielkości Polski, Polaków i „Narodu”, a transfery pieniężne stały się tak oczywiste, że bardzo trudno będzie w przyszłości z nich zrezygnować jakimkolwiek rządowi. W czasach dobrej koniunktury nie stanowi to problemu, jednak stanie się nim w przypadku spowolnienia gospodarczego i recesji, kiedy utrzymanie dużych wypłat nie będzie możliwe. Wówczas – jak pokazują liczne przykłady historyczne – może dojść do eskalacji (mających podstawę w retoryce pronarodowej) zbudowanych na sztucznych podziałach rodzących konflikty społeczne i poszukiwania kozła ofiarnego. Nie będzie do tego potrzebna żadna zachęta ze strony władzy, ponieważ świeżo ukształtowany w Polsce układ sił, niechęci i zależności społecznych będzie działał w tym zakresie jako automatyczny drogowskaz. Nie do odgadnięcia pozostaje obecnie grupa, której – jak można podejrzewać – zostanie przypisana wina. Może to być jednak nie grupa społeczna, ale bezpieczna pod względem niezmiennego wykluczenia z narodu tytularnego mniejszość romska. Tym bardziej, że jej przedstawiciele korzystają w pełni z polityki PiS w zakresie finansowego wspierania dietności, a bardzo wysoki budżet obecnego krajowego

programu integracji Romów został ustalony przed 2015 r. W dyskursie web 2.0 i w środowiskach lokalnych co jakiś czas pojawiają się pojedyncze głosy sprzeciwiające się „aż takiemu” i to „niesłusznemu” wsparciu „obcej” mniejszości etnicznej, jednak na razie nie mają one większego znaczenia. Jednak w przypadku zachwiania systemu finansowania „darów dla ludu” może to jednak łatwo ulec zmianie i eskalacji.

5.3.3. Wnioski

- 1) Rządy PiS bez wątpienia pozostawią swój trwały ślad na polskim społeczeństwie. Bardzo trudno będzie zasypać podziały, które przez ostatnie lata podsyciała pronarodowa retoryka populistyczna. Rozbudzone i wzmocnione w ciągu zaledwie kilku ostatnich lat społeczne podziały, pretensje, roszczenia, żądania, radykalizm, roszczeniowość, klientyzm i nadmierne oczekiwania stanowią świetne narzędzie realizacji krótkoterminowych planów obozu rządzącego, jednak w dłuższej perspektywie na płaszczyźnie cywilizacyjnej cofają społeczeństwo w rozwoju.
- 2) Jeszcze trudniejszy – o ile w ogóle możliwy – będzie powrót do promodernizacyjnego, proaktywnego nastawienia w polskim społeczeństwie, które wypracowano po latach żmudnej walki z utrwaloną w Polakach *homo sovietikus*, a który to trud dziś jest niweczony. Nawet opozycja – choć prodemokratyczna i proeuropejska – jest w tej przestrzeni mało skuteczna. Przyjmując pozycję reakcyjną w stosunku do PiS, opozycja w swoich propozycjach w dużej mierze włącza się w narzuconą przez PiS retorykę opiekuńczo-społeczną, usiłując znaleźć własne rozwiązania w zmienionej rzeczywistości społecznej, nie próbuje natomiast tej rzeczywistości twórczo rekonstruować.
- 3) Precyzyjny zewnętrzny (ponadnarodowy) monitoring sytuacji społecznej, przestrzegania zasad pluralizmu mediów i demokracji parlamentarnej oraz praworządności, a także wzmocniona aktywność pozarządowa na poziomie lokalnym wydają się być jedynym, co można przeciwstawić kompleksowej przemianie społeczeństwa Polski.

Zalecana literatura

- Jagland Th., *Populism – How strong are Europe’s checks and balances? Secretary General 2017 report on democracy, human rights and the rule of law in Europe*, Council of Europe, Strasbourg 2017.
- Kaltwasser C.R., Taggart P., Ochoa Espejo P., and Ostiguy P. (eds), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press 2017.
- Mudde C., Kaltwasser C.R., *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press 2017.
- Müller J.W., *What Is Populism?*, University of Pennsylvania Press, 2016.
- *Timbro Authoritarian Populism Index 2019*.
- Urbinati N., *Me the People: How Populism Transforms Democracy*, Harvard University Press 2019.

Część VI

**Unia Europejska
w stosunkach międzynarodowych**

Rozdział 6.1.

Brexit

Grzegorz Gil

6.1.1. Ramy polityczne

Proces opuszczania struktur Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię (WB), potocznie zwany Brexitem, trwa już ponad dwa i pół roku. Choć w czerwcowym referendum (2016) większość Brytyjczyków opowiedziała się za *Leave* (niemal 52%), Brexit komplikuje się z każdym upływającym dniem od chwili notyfikacji przez brytyjski rząd chęci wyjścia z Unii Europejskiej (art. 50 TUE). Impas w Izbie Gmin oraz krucha nadzieja na odwrócenie całego procesu doprowadziły już do trzykrotnego opóźnienia daty Brexitu z obawy przez jego bezumowną (*no-deal*) i chaotyczną wersją.

Wynegocjowanie *last minute* przez gabinet Borisa Johnsona i Komisję Europejską umowy wyjścia w nowym brzmieniu (alternatywa dla *backstopu*) wydawało się przełomem. Jej przyjęcie przez brytyjski parlament zostało jednak wstrzymane przez Izbę Gmin do momentu pełnej implementacji umowy w ramach brytyjskiego porządku prawnego (tzw. WAB), co oddaliło bezumowny Brexit ale i skomplikowało plany mniejszościowego rządu. Spodziewane trudności z dokończeniem procesu ratyfikacji przez Izbę skłoniły Borisa Johnsona do wystąpienia z wnioskiem o przedterminowe wybory, które mogłyby oznaczać przyspieszenie Brexitu lub powrót do punktu wyjścia (np. drugiego referendum). Pozostaje dziełem paradoksu, że w ostatnich dniach października 2019 r. Brexit w wydaniu premiera Johnsona (*do or die*) zależał wyłącznie od państw UE 27.

Wielka Brytania była jednym z największych adwokatów wschodniego rozszerzenia UE z 2004 r., co wynikało głównie z pobudek ekonomicznych (poszerzenie rynku) i politycznych (umocnienie międzyrządowej UE). Pozostaje dziełem paradoksu, że dekadę później to właśnie imigracja i nieskrępowany dostęp obywateli UE do brytyjskiego rynku stały się centralnym argumentem narracji nacjonalistycznej na rzecz wyjścia WB z UE. Decyzja o chęci opuszczenia UE przez Wielką Brytanię została przyjęta przez rząd Prawa i Sprawiedliwości (PiS) z niepokojem. Skuteczny Brexit pozostawiłby bowiem blisko milion polskich obywateli żyjących na Wyspach poza jednolitym rynkiem, zaś polski rząd bez kluczowego koalicjanta w kontekście reformowania Unii na wzór Europy Ojczyzn.

Brexit otwiera jednocześnie szansę na pozycjonowanie się w mniejszej i innej Unii. Awans Polski w hierarchii państw UE wydaje się jednak utrudniony, biorąc pod uwagę ogólny eurosceptycyzm decydentów PiS w latach 2015–2019, a nade wszystko rozpoczęcie przez Komisję Europejską w 2017 r. procedury ochrony praworządności (art. 7 TUE).

6.1.2. Brexit a sprawa polska

W grupie postulatów zgłoszonych przez gabinet Davida Camerona na temat renegocjacji brytyjskiego członkostwa w Unii Europejskiej wybrzmiała chęć wypisania się WB ze ściślejszej Unii (*ever closer union*), dowartościowanie parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym (tzw. procedura czerwonej kartki), deregulacja unijnej gospodarki, a także ograniczenie dostępu do świadczeń socjalnych dla pracujących na Wyspach obywateli innych państw UE. Zasadniczo każdy z tych punktów, naturalnie poza ostatnią kwestią, został przyjęty przez polski rząd ze zrozumieniem, a nawet satysfakcją. Choć kompromis osiągnięty przez 27 państw UE w odpowiedzi na brytyjskie postulaty wydawał się dużym osiągnięciem, po drugiej stronie kanału La Manche został zignorowany.

Trzeba pamiętać, że po 2015 r. stosunki polsko-brytyjskie uległy ożywieniu, co zresztą wydaje się w pewnym sensie owocem antycypowanego Brexitu. Jeszcze w 2016 r. Wielka Brytania była wymieniana jako najważniejszy partner europejski przez ministra spraw zagranicznych RP. Trzy lata później jego następca podkreślił już „tylko” chęć podtrzymania intensywnych kontaktów bilateralnych po opuszczeniu Unii przez Zjednoczone Królestwo. Co ciekawe, w programie wyborczym PiS (2019) Wielka Brytania znalazła się nawet przed Niemcami w kontekście kluczowych partnerów Polski (s. 190). Jednocześnie polski rząd posługiwał się Brexitem instrumentalnie, akcentując konieczność reform (deregulacji) Unii Europejskiej, które mogłyby uchronić tę drugą przed kolejnymi *exitami*.

W toku negocjacji pomiędzy WB a Komisją Europejską (1:27) dość szybko stało się jasne, że jednym z punktów spornych będzie kwestia granicy pomiędzy Republiką Irlandii a Irlandią Północną, która krwawiła przez kilkadziesiąt lat (*Troubles*). Próba rozwiązania tego problemu było przyjęcie do tekstu umowy wyjścia protokołu irlandzkiego, w tym tzw. „bezpiecznika” (*backstop*), który zapobiegałby powrotowi twardej granicy do momentu wynegocjowania lepszego rozwiązania (w praktyce oznaczałoby on jednak pozostanie WB w unii celnej na czas nieokreślony). Kilka dni po pierwszej porażce rządu Theresa May w Izbie Gmin, w styczniu 2019 r. minister spraw zagranicznych Polski Jacek Czaputowicz wyszedł z propozycją uelastycznienia stanowiska UE ws. protokołu irlandzkiego w postaci jego czasowego ograniczenia do pięciu lat. Została ona wówczas odebrana jako nieadekwatne wyjście przed unijny szereg, które podważałoby sens *backstopu* jako polisy ubezpieczeniowej.

Brexit oznacza niepewność dla Polski w dwóch głównych kontekstach. Chodzi o status Polaków żyjących na Wyspach Brytyjskich, którzy tworzą tam największą grupę obywateli UE (ok. 900 tys.), oraz wpływ Brexitu na wymianę handlową z WB. Polacy są grupą imigrancką, w której rejestracja wniosków o uregulowanie statusu (*settled status*) przebiega zaskakująco wolno (ok. 38% pod koniec września 2019 r.). Pewną część z nich, zwłaszcza tę wykwalifikowaną, polski rząd chciałby zapewne zobaczyć z powrotem nad Wisłą, widząc w niej sposób na długoterminowe podtrzymanie wzrostu polskiego PKB. Potwierdził to zresztą w swoim liście otwartym do Polonii ambasador RP w Londynie Arkady Rzegocki, w reakcji na alarmująco niski odsetek rejestracji w systemie osiedleńczym.

Drugim ważnym ryzykiem dla Polski jest wpływ Brexitu na stosunki handlowe z Wielką Brytanią, która jest jej drugim rynkiem eksportowym. W świetle jednej z prognoz w pierwszym roku po bezumownym Brexicie, po przejściu na zasady Światowej Organiza-

cji Handlu (WTO), polski eksport na Wyspy zmniejszyłby się jednak zaledwie o 1,3 punktów procentowych w stosunku do sytuacji sprzed Brexitu, co nie przełożyłoby się negatywnie na dynamikę polskiego PKB. Co więcej, na dłuższą metę wyjście WB z Unii Europejskiej mogłoby nawet spowodować zwiększenie napływu brytyjskich inwestycji bezpośrednich do Polski (obecnie ok. 5% ogółu inwestycji w Polsce), będących gwarancją utrzymania dostępu do wspólnego rynku w dogodnej lokalizacji. W kwestii skutków Brexitu na polską gospodarkę nie brakuje jednak także bardziej pesymistycznych opracowań, które pozycjonują Polskę w grupie państw najsilniej narażonych na Brexit (*vide* październikowy raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego).

Wspomniana chęć ochrony statusu Polaków i obawa przed wzrostem kosztów transakcyjnych w handlu sprawiły, że polski rząd wielokrotnie podkreślał konieczność przeprowadzenia Brexitu w uporządkowany sposób. W przeciwieństwie jednak do Niemiec czy Francji, które mogłyby zgodzić się na kolejne przedłużenie daty Brexitu, ale raczej pod warunkiem otrzymania propozycji wyjścia z impasu (np. realna perspektywa przyjęcia przez Izbę Gmin umowy wyjścia w nowym brzmieniu lub przedterminowe wybory na Wyspach), Polska byłaby skłonna rutynowo poprzeć dalsze prolongaty Brexitu w nadziei na uniknięcie jego bezumownej postaci, a także pozostanie Brytyjczyków w zasięgu integracji europejskiej.

6.1.3. Polska w UE 27

Członkostwo Polski w UE bez Wielkiej Brytanii należy rozpatrywać w kontekście rosnących kosztów członkostwa oraz potencjalne mniejszego wpływu na europejski bieg wydarzeń. Trzeba pamiętać, że PiS konsekwentnie pozycjonuje się w roli partii „eurorealistycznej”, co dodatkowo wzmacnia zdecydowana wygrana tej partii w ostatnich wyborach europejskich. Dla rządu PiS „więcej Europy to więcej Polski”, co wymaga od niego zerwania z „klientelizmem” w polityce europejskiej. W narracji PiS Brexit nie jest kategorią szansy („momentu”), będąc rodzajem przykrej konieczności a nawet „widma”. Brak Wielkiej Brytanii będzie odczuwalny przez najmłodszych członków UE chociażby w dziedzinie liberalizacji wspólnego rynku usługowego, cyfrowego lub energii, którą przez lata zdecydowanie popierali Brytyjczycy.

Zakładając skuteczny Brexit, obszarem priorytetowym dla polskiego rządu będą negocjacje wieloletnich ram finansowych (2021–2027), w których Polska może utracić status największego beneficjenta netto w UE. Co prawda, gotowość wnoszenia większego wkładu do unijnego budżetu wyrażał wielokrotnie premier Mateusz Morawiecki, lecz scenariusz powiązania dostępu do funduszy ze stanem praworządności oraz niekorzystna dla Polski struktura budżetu (niedowartościowanie polityki spójności lub zwiększenie transferów do południowych państw strefy euro kosztem Polski) mogą zmniejszyć podobny entuzjazm nowego rządu Prawa i Sprawiedliwości. W tym kontekście pozostanie Zjednoczonego Królestwa w ścisłym związku z Unią (np. w modelu „norweskim”) leżałoby w polskim interesie, pozwalając na ograniczenie spodziewanych cięć po stronie transferów z unijnego budżetu po 2021 r. Brexit oznacza także docelowe wyjście WB z Europejskiego Systemu Handlu Emisjami CO₂ (ETS), co może krótkookresowo zmniejszyć koszty funkcjonowania polskiej gospodarki, obniżając cenę nabywania uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

Brak Wielkiej Brytanii w UE zmienia także arytmetykę głosowania w systemie większości kwalifikowanej (podwójnej większości), przesuwając środek ciężkości w kierunku największych państw, w tym Polski. Nawet jeśli taki awans „statystyczny” stanie się jej udziałem, raczej nie pociągnie on za sobą awansu strategicznego, który wymagałby pozytywizacji interesów polskiego rządu w UE 27. Będzie to możliwe wyłącznie w sprawach, które nie kłócą się z „polskim modelem państwa dobrobytu” i „suwerennościową” narracją decydentów PiS. Tymczasem zmiana równowagi sił w Radzie Unii Europejskiej sprawia, że Polska mogłaby stać się języczkiem u wagi w kontekście rywalizacji Francji z Niemcami, które byłyby skłonne do jej dopraszania (8,5% ludności) w różnych konfiguracjach. Niewątpliwie Brexit osłabi także pozycję państw spoza strefy euro, zmniejszając ich zdolność blokującą w procesie decyzyjnym (do 29,6% państw oraz 23,5% ludności). W takich warunkach polska dyplomacja będzie zmuszona do poszukiwania zdolności koalicyjnej w państwach Grupy Wyszehradzkiej (V4) i poza nią. W czerwcu 2019 r. polski minister spraw zagranicznych zasygnalizował Komisji Europejskiej konieczność przeanalizowania wpływu Brexitu na arytmetykę głosowań w Radzie z obawy przed marginalizacją mniejszych państw Unii, co można odczytywać jako próbę kwestionowania obecnego systemu.

Moment Brexitu może katalizować integrację strefy euro, a także przekonać państwa znajdujące się poza nią do unii bankowej. Szukająca swojego miejsca w UE 27 Polska mogłaby zbliżyć się do Nowej Ligi Hanzeatyckiej, będącej rodzajem przeciwwagi dla tandemu niemiecko-francuskiego. Nieformalnymi członkami tej grupy są już kraje bałtyckie, a Czesi i Słowacy należą do niej połowicznie, co zagraża integralności grupy V4. Z perspektywy Warszawy, otwarta (na kraje spoza strefy) i międzyrządowa formuła Ligi może okazać się bezalternatywna. Polski rząd mógłby potrzebować takiego ruchu w celu wyjścia z izolacji, tym samym zmniejszając swój programowy dystans do integracji strefy euro. Prawdę mówiąc, dołączenie Polski do Ligi nie byłoby bez precedensu, gdyż polskie miasta (m.in. Gdańsk i Toruń) należały już niegdyś do średniowiecznej Hanzy.

Choć wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej nie zmieni wektora proatlantyckiego w polityce bezpieczeństwa RP, należy spodziewać się deklaracji wsparcia przez Polskę projektów wzmacniania zdolności obronnych UE (w tym PESCO czy Europejski Fundusz Obronny). Jednakże będą one traktowane przez Warszawę wyłącznie jako uzupełnienie NATO. Z całą pewnością można także założyć niechętną postawę polskich władz wobec planów poszerzenia formuły głosowania większością kwalifikowaną na niektóre obszary polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co wynika bezpośrednio z wyborczego programu PiS. Pozostając w szeregach UE, Wielka Brytania najpewniej blokowałaby (razem z Polską) poszerzenie głosowania podwójną większością w procedurze *passerelle*.

Brexit osłabi również pozycję państw nastawionych sceptycznie wobec polityki azylowej i migracyjnej, co może dodatkowo izolować państwa niechętne (m.in. Polskę) wobec procedur relokacji uchodźców. Tak odczuwalny dla Polski nie będzie za to brak WB w „procesie berlińskim” w kontekście rozszerzenia UE na kraje Bałkanów Zachodnich, w którym ma ona (Polska) swój polityczny interes. *Last but not least*, karkołomny przebieg Brexitu pełni rolę odstraszącą przed propagowaniem tego rodzaju haseł nad Wisłą, co zresztą nie miałooby sensu, biorąc pod uwagę ogólny euroentuzjizm Polaków.

6.1.4. Wnioski

- 1) Podmiotowość Polski w post-Brexitowej UE może ograniczyć się do blokowania inicjatyw na rzecz federalizacji UE oraz budowania Unii kilku prędkości (model członkostwa reaktywnego).
- 2) Polska przyjmie rolę państwa „transakcyjnego”, gotowego poprzeć niektóre działania na rzecz pogłębiania integracji w zamian za konkretne ustępstwa (np. wygaszenie procedury art. 7 TUE lub dalszą liberalizację rynku wewnętrznego).
- 3) Powyższy układ interesów otwiera Komisji Europejskiej oraz państwom UE pewną perspektywę współpracy zagadnieniowej z Polską.
- 4) Należy przypuszczać, że rząd PiS będzie przedstawiać rozszerzenie UE (na Bałkany Zachodnie) jako istotny kontrapunkt w dyskusji na temat pogłębiania integracji europejskiej z ukrytym zamiarem jej spowolnienia.

Dokumenty

- *Consolidated version of the Withdrawal Agreement*, 17 October 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/consolidated_withdrawal_agreement.pdf
- *2019. Program Prawa i Sprawiedliwości. Polski model państwa dobrobytu*, <http://pis.org.pl/dokumenty>

Zalecana literatura

- Borowski J., Olipra J., Błaszyński P., *The Impact of Hard Brexit on Polish Exports*, „International Journal of Management and Economics” 2018, 54 (2).
- Gostyńska-Jakubowska A., *Brexit. Konsekwencje dla Polski*, (w:) *15 lat Polski w Unii Europejskiej*, red. A. Radwan-Röhrenschef, Warszawa 2019.
- Tokarski P., Funk S., *Non-euro Countries in the EU after Brexit. Fear of Losing of Political Influence and Euro Accession*, SWP Comment, No. 3, January 2019, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C03_tks_Funk.pdf
- Tygodnik Gospodarczy PIE 2019, nr 40 z 22 października 2019, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/10/Tygodnik-Gospodarczy-PIE_40-2019.pdf

Rozdział 6.2.

Stanowisko wobec problemów związanych z rozwojem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE

Beata Przybylska-Maszner

6.2.1. Stan i perspektywy rozwoju

Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE

Ostatnia dekada to znaczące przyspieszenie prac w zakresie rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) zmierzających w kierunku prawdziwej europejskiej unii obrony, która byłaby odpowiedzią na zwiększające się spektrum zagrożeń dla bezpieczeństwa. We wrześniu 2016 r. w Bratysławie państwa członkowskie UE potwierdziły zamiar wzmocnienia unijnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony. W listopadzie 2016 r. Radzie przedstawiono „Plan wdrożenia działań w zakresie bezpieczeństwa i obrony”, mający na celu urzeczywistnienie wizji zawartej w Globalnej strategii UE w odniesieniu do kwestii obrony i bezpieczeństwa. Plan zawiera trzynaście propozycji, w tym również obejmuje skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (CARD) oraz skupia się na kwestii wydatkowania środków na zdolności UE w zakresie szybkiego reagowania, w tym również przy użyciu grup bojowych UE, a także wprowadza nową i jednolitą stałą współpracę strukturalną (PESCO) dla państw członkowskich gotowych do podejmowania większych zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa i obrony. 30 listopada 2016 r. Wysoka Przedstawiciel F. Mogherini przedstawiła państwom członkowskim Plan działań w sektorze obrony, a najważniejsze zawarte w nim propozycje dotyczyły Europejskiego Funduszu Obronnego i koncentrowały się na badaniach nad obronnością. W grudniu tego roku Rada przyjęła konkluzje zatwierdzające plan wdrożenia decyzji w sprawie współpracy między UE a NATO, podjętych w Warszawie. Razem owe trzy plany, określone niekiedy mianem zimowego pakietu obronnego, stanowiły przełom na drodze ku wdrożeniu postanowień Traktatu z Lizbony w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Przywódcy państw UE uznali, że żadne państwo członkowskie nie jest w stanie samodzielnie stawić czoła obecnym wyzwaniom dla bezpieczeństwa. Z ich inicjatywy zrodziły się nowe pomysły na wspólny europejski projekt wojskowy. Te zamierzenia, podążania w kierunku unii obronnej, stały się także jednym z priorytetów Komisji Europejskiej. Najważniejszymi inicjatywami zmierzającymi do wzmocnienia zdolności obronnych UE stały się: stała współpraca strukturalna w dziedzinie obrony (PESCO) oraz Europejski Fundusz Obronny, który zapewnił współfinansowanie współpracy w dziedzinie obronności z budżetu Unii. Fundusz ma być uwzględniony przy konstruowaniu kolejnej perspektywy finansowej na lata 2021–2027.

Po roku 2016 UE znacząco zacieśniła współpracę z NATO, zwłaszcza w takich obszarach jak bezpieczeństwo cybernetyczne i walka z terroryzmem. Podpisane zostały kolejne deklaracje o współpracy, jak i znacząco poszerzona została dotychczasowa platforma instytucjonalnych więzi. Warto jednak zauważyć, że napięcia w relacjach UE – administracja Donalda Trumpa w sferze gospodarczej odciskają piętno na transatlantyckim przymierzu wojskowym. Wpływ na kształt więzi UE-NATO ma również napięta sytuacja w relacjach UE-Turcja.

6.2.2. Podejście Polski do inicjatyw wzmocnienia zdolności obronnych UE po roku 2016

Od momentu wejścia do UE stanowisko Polski wobec unijnych prób wzmocnienia zdolności obronnych Unii było ściśle związane z jej zaangażowaniem w strukturach NATO. Choć nie osamotniona w poglądach, wsparta przede wszystkim przez Wielką Brytanię, a także niektóre państwa Grupy Wyszehradzkiej, Polska uznana została za państwo będące wyrazicielem sprzeciwu wobec osłabienia NATO poprzez próby budowania unijnych zdolności. Pomimo częstokroć krytycznego stanowiska w debacie nad przyszłością unijnej WPBiO, Polska angażowała się zarówno w rozwój zdolności obronnych Unii, jak i czynnie wzięła udział w unijnych operacjach o charakterze wojskowym, jak i cywilnym.

PiS odrzuciło model polityki obronnej Polski prowadzonej przez swoich poprzedników – rządy koalicji PO–PSL. Nowe ramy polityczne oparte zostały na krytyce poprzedniego modelu, zarówno w zakresie podstawowych założeń, jak i stosowanych środków realizacji. Głównym priorytetem rządu stało się wzmocnienie więzi sojuszniczych ze Stanami Zjednoczonymi, przy jednoczesnym osłabieniu dotychczasowego zaangażowania na rzecz realizacji inicjatyw UE.

Rewitalizacja partnerstwa strategicznego między Polską a Stanami Zjednoczonymi potwierdzona została decyzjami szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego w Warszawie w 2016 r. oraz porozumieniami dwustronnymi polsko-amerykańskimi w zakresie kontraktów na zakup uzbrojenia, rozszerzonej i trwałej obecności wojsk amerykańskich w Polsce, powołaniem grup bojowych w państwach bałtyckich i w Polsce, rozmieszczeniem komponentów dowódczych wojsk Stanów Zjednoczonych. Uzupełniały to wspólne projekty na rzecz wzmocnienia polskiego bezpieczeństwa energetycznego.

Konsekwencją przyjętego kierunku wzmocnienia obecności Polski w Sojuszu oraz Sojuszu w Polsce było znaczące podniesienie wydatków przeznaczonych na obronność. Decyzje w zakresie rozmieszczenia wojsk sojuszniczych i rozwoju infrastruktury obronnej miały duże znaczenie dla kształtowania wschodniej flanki w przypadku zagrożenia wojennego dla całego regionu.

Warte odnotowania jest to, że rząd Polski za kluczowy cel uznał wzmocnienie współpracy w regionie Europy Środkowej i Wschodniej w różnych formatach instytucjonalnych. Najważniejszym z nich stała się Grupa Wyszehradzka. Duże znaczenie miał także Format Bukareszteński. To co łączyło te inicjatywy, to chęć stworzenia nowej przestrzeni geopolitycznej i kontekst ich wsparcia przez stronę amerykańską.

Skupienie na projektach polsko-amerykańskich wpłynęło na ograniczenie zaangażowania w nowe inicjatywy na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych UE. Początkowo strona polska odrzuciła wejście w ramy PESCO. Ostatecznie podjęta została decyzja o uczestnictwie w dwóch projektach, m.in. budowy zintegrowanego lądowego systemu bezzałogowego. Polska będzie także obserwatorem w kilkunastu innych projektach, m.in. szkolenia załóg śmigłowców do lotów na dużej wysokości, centrum testów i ewaluacji UE, modułowego pakietu zdolności do interwencji pod wodą; europejskiego drona klasy MALE, systemu zwalczania mikrodronów, koordynacji wsparcia meteorologicznego oraz oceanograficznego, europejskiego rozwiązania radionawigacyjnego, europejskiej wojskowej sieci monitorowania przestrzeni kosmicznej.

Rząd wyraził poparcie w stosunku do mechanizmu wdrażania Europejskiego Funduszu Obronnego, który miał stać się częścią nowego wieloletniego budżetu UE na lata 2021–2027. Fundusz miał dać impuls dla międzynarodowych inwestycji w badania w dziedzinie obronności, w szczególności w zakresie rozwoju prototypów, zakupu sprzętu wojskowego i technologii. Proponowana kwota na ten fundusz to 13 mld euro. Fundusz ma zachęcać do tworzenia projektów z udziałem małych i średnich firm oraz firm o średniej kapitalizacji z wielu państw członkowskich. Na tym szczególnie zależało stronie polskiej. Zabiegała ona również o utrzymanie założenia, że o dofinansowanie będą mogły się ubiegać co najmniej trzy podmioty z minimum trzech państw członkowskich. To ma sprzyjać umiędzynarodowieniu projektów i angażowaniu partnerów z różnych państw. Fundusz stanowi kontynuację dwóch wcześniejszych programów unijnych w sektorze obronności: PADR (2017–2019) i EDIDP (2019–2020). MON zidentyfikowało obszary dla potencjalnych polskich projektów, a realizowanych w konsorcjach europejskich, w ramach EDIDP, tj. radiostacja programowalna, czołg nowej generacji, zwalczanie z powietrza bezzałogowych systemów powietrznych.

Postawę władz polskich w ostatnich kilku latach na forum UE można określić jako zachowawczą. Strona polska nie blokuje inicjatyw partnerów europejskich, ale nie jest w grupie inicjatorów takiej współpracy. Najczęściej włącza się w ich ramy w charakterze obserwatora. Zdaniem rządu realizacja unijnej strategii wzmocnienia WPBiO wymaga zachowania wiodącej roli NATO. Potencjalne działania UE mogą jedynie uzupełniać działania Sojuszu.

Polska w ograniczonym zakresie wspiera inicjatywy wymagające dodatkowego finansowania ze środków własnych, ale chce być włączona we wszelkie działania, gdzie środki zapewnione są z budżetu UE i ukierunkowane na solidarne ich wydatkowanie. Zauważalne jest, że sprzeciw Polski wobec uczestnictwa w inicjatywach europejskich słabnie. Wynika to z atrakcyjności projektów, zwłaszcza tych finansowanych z budżetu Unii. To sprzyja kreowaniu długoterminowych zobowiązań współpracy ze strony Polski.

6.2.3. Perspektywa po polskich wyborach parlamentarnych 13 października 2019 roku

Zwycięstwo wyborcze PiS jest gwarancją utrzymania dotychczasowego kursu polityki, czego konsekwencją jest małe prawdopodobieństwo modyfikacji dotychczasowego stanowiska Polski w sprawach rozwoju WPBiO. Podejście Polski do inicjatyw na rzecz unii obronnej będzie zdeterminowane rachunkiem potencjalnych korzyści politycznych i kosztów udziału w unijnych projektach.

W najbliższych latach Polska będzie konsekwentnie realizowała program zwiększania potencjału wojskowego, w szczególności jest zainteresowana podniesieniem poziomu technologicznego. W tym celu będzie wzmocniać Polską Grupę Zbrojeniową. Działania na rzecz przemysłu zbrojeniowego wpisane zostaną w strategię rozwoju polskiej gospodarki zaawansowanej technologicznie.

Polska strona powinna wspierać działania Komisji Europejskiej mające na celu zwiększenie, bądź co najmniej utrzymanie, strumienia finansowego dla Europejskiego Funduszu Obronnego w ramach następnego długoterminowego budżetu UE. Stworzy to nowe możliwości dla polskiego sektora zaawansowanych technologii oraz innych gałęzi gospodarki, co sprzyjać będzie zwiększeniu zainteresowania ze strony polskiej włączeniem się w inicjatywy europejskie w tym zakresie.

Bardzo duży wpływ na dalszy rozwój projektów wzmocnienia zdolności obronnych może mieć opuszczenie UE przez Wielką Brytanię. Warte odnotowania jest to, że Polska wielokrotnie podkreślała wspólne stanowisko z Wielką Brytanią wobec projektów wzmocnienia zdolności obronnych Unii. Niezależnie od warunków Brexitu, Wielka Brytania może pozostać jednym z głównych partnerów UE w dziedzinie współpracy politycznej i wojskowej. Bardzo prawdopodobne, że Brexit zrodzi konieczność polskiego zaangażowania na rzecz uregulowania kwestii brytyjskiego uczestnictwa w mechanizmach zarządzania kryzysowego oraz w innych obszarach współpracy wojskowej.

6.2.4. Wnioski

- 1) Bardzo istotne jest utrzymanie przez Komisję Europejską dotychczasowego dialogu politycznego z akcentowaniem korzyści dla interesów Polski w obszarze inicjatyw na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych Unii, zwłaszcza w ramach mechanizmów współpracy wzmocnionej (PESCO) oraz wdrażania EFO. W działalności informacyjnej na terytorium Polski warto eksponować korzyści wynikające z do tej pory realizowanych projektów współpracy wojskowej. Polska może stać się beneficjentem programów i projektów UE w dziedzinie obronności. Ważnym elementem jest większe wsparcie w zakresie doradztwa, co może zwiększyć skuteczność podmiotów polskich w staraniach o środki zarządzane przez Komisję. Niezbędne staje się stworzenie programu informowania społeczeństw w kontekście wdrażania tych środków.
- 2) Dla Polski jedną z kluczowych platform uzgadniania zagadnień dotyczących pogłębianej współpracy militarnej będą ramy relacji Unia-NATO. Współpraca wojskowa

wewnątrz UE jest ważną inicjatywą, ale powinna być skorelowana z transatlantycką współpracą sojuszniczą, co zapewni pełniejsze wykorzystanie przemysłu obronnego większej liczby państw członkowskich Unii.

- 3) Ważnym polem działań Komisji Europejskiej, którym może być zainteresowana strona polska są projekty dotyczące cyberprzestrzeni. Potencjał obronny zależny jest także od skutecznych mechanizmów walki z dezinformacją. Polska planuje utworzenie nowego rodzaju sił zbrojnych, odpowiedzialnych wyłącznie za cyberbezpieczeństwo, co może zostać splecione z działaniami Komisji w zakresie cyberbezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych. Ważnym komponentem w proponowanych projektach z tego zakresu jest współpraca z sektorem prywatnym, czego niezbędną konsekwencją jest dbałość o wzrost zainteresowania przedsiębiorców wykorzystaniem i tworzeniem rozwiązań chroniących procesy technologiczno-produkcyjne.
- 4) W dokumentach Komisji Europejskiej dotyczących rozwoju zdolności obronnych UE zauważalne jest większe skupienie uwagi na południowym sąsiedztwie. Ważne jest, aby tworząc wspólne inicjatywy i mechanizmy w obszarze wzmocnienia zdolności obronnych zachować równowagę w eksponowaniu możliwości zapobiegania zagrożeniom, zarówno w wymiarze południowym, jak i wschodnim.

Dokumenty

- *Informacja MON o Programie Rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2017–2026*, <http://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/program-rozwoju-sil-zbrojnych-rp>
- *Informacja Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii: EFO – możliwości współpracy*, www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie/europejski-fundusz-obronny-mozliwosci-wspolpracy
- *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejski Plan Działań w Sektorze Obrony (EDAP), COM(2016)950*.
- *Permanent Structured Cooperation(PESCO)’s Project – overview*, <http://www.consilium.europa.eu/table-pesco-projects.pdf>
- *Program Prawa i Sprawiedliwości. Polski Model Dobrobytu*, 2019, www.pis.org.pl

Zalecana literatura

- Ciupiński A., *Polska wobec rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, Rocznik Integracji Europejskiej 2018, nr 12.
- Przybylska-Maszner B., *Udział Polski w mechanizmach współpracy UE na rzecz bezpieczeństwa o obron*, (w:) A. Wejkszner, S. Wojciechowski, *Współczesne bezpieczeństwo Polski. Międzynarodowy wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2019.
- Przybylska-Maszner B., *Współpraca międzyinstytucjonalna UE-NATO – nowe ramy na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych UE*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2018, nr 4.
- Terlikowski M., *PESCO. The Polish Perspective*. Policy Paper 2018, ARES Group.

Rozdział 6.3.

Stosunki z Europą Wschodnią, Partnerstwo Wschodnie

Beata Piskorska

6.3.1. Od wymiaru wschodniego po Partnerstwo Wschodnie

Polityka wschodnia, czyli polityka wobec obszaru dawnego ZSRR była jednym z kluczowych elementów polityki zagranicznej Polski rozwijanym przez wszystkie rządy po 1989 r. Ze względu na bliskość geograficzną i wspólne losy historyczne, region ten uznawany był za naturalny obszar zainteresowania oraz jako swego rodzaju polska specjalizacja zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i NATO, w której Polska mogła odegrać istotną rolę.

Polska od początku członkostwa w Unii Europejskiej dążyła do budowy jak najlepszych stosunków ze swoimi wschodnimi sąsiadami oraz do objęcia ich skoordynowaną polityką UE. Wyrazem tego był wkład w sformułowanie wymiaru wschodniego polityki UE, a ukoronowaniem i sformalizowaniem tych działań – zainicjowane w 2008 r. wraz ze Szwecją Partnerstwo Wschodnie, jako jeden z dwóch komponentów szerszego podejścia, jakim jest utworzona w 2004 r. Europejska Polityka Sąsiedztwa.

Sukcesem Polski było uznanie Partnerstwa na szczycie w Pradze w 2009 r. za oficjalną politykę UE. PW stanowi forum współpracy UE z sześcioma wschodnimi sąsiadami – Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, a jego celem jest stworzenie stabilnego, dobrze prosperującego i bezpiecznego sąsiedztwa, zapewniającego wschodnim partnerom możliwość politycznego stowarzyszenia i ekonomicznej integracji z UE. Ten cel został w połowie osiągnięty – z trzema państwami: Ukrainą, Mołdawią i Gruzją podpisano umowy stowarzyszeniowe, o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA) i o ruchu bezwizowym.

6.3.2. Podejście Polski: utrata impetu polityki wschodniej Polski na forum UE

W ostatnich kilku latach Polska zrezygnowała z aktywnego kształtowania wspólnej strategii Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej i przestała włączać się we wspólne inicjatywy. Wyraźnemu pogorszeniu uległy zwłaszcza relacje z Ukrainą, dotychczas najważniejszym polskim sąsiadem. Widoczne było to w sferze dyplomatycznej – zmniejszyła się ilość spotkań na najwyższym szczeblu, zabrakło nowych inicjatyw i w konsekwencji Polska „wypadła” z grona najważniejszych politycznych partnerów Ukrainy w Europie. Zadaniem polityki wschodniej Polski stało się, zwłaszcza po wybuchu konfliktu na Ukrainie, powstrzymywanie ekspansji imperialnej Rosji.

Poprzez utratę dynamiki polityki wschodniej oraz osłabienie naszej pozycji w UE, m.in. w wyniku wszczęcia przez Komisję Europejską procedury w sprawie naruszenia zasady praworządności, dotychczasowy status Polski w relacjach z Europą Wschodnią można określić polityką dryfowania na forum UE. Po fazie kreatywnej, polityka wschodnia zmieniła się w defensywną, przyjmując kurs konfrontacyjny z Rosją we wszystkich dziedzinach, od polityki obronnej i energetycznej po wymianę osobową, czy współpracę kulturalną.

Polska w coraz większym stopniu stała się obserwatorem sytuacji w sąsiedztwie (nie uczestniczyła, mimo zapowiedzi rządu PiS, w procesie normandzkim dotyczącym uregulowania sytuacji w Donbasie). Spowodowało to osłabienie głównego lobby występującego na rzecz tego kierunku polityki zagranicznej UE.

Sprzyja to przeniesieniu uwagi UE w kierunku innych jej sąsiadów: Bałkanów Zachodnich, państw basenu Morza Śródziemnego. W efekcie nastąpiło swoiste „odeuropeizowanie” polityki wschodniej, która w coraz większym stopniu staje się domeną poszczególnych państw (zwłaszcza Niemiec), a w mniejszym – polityką całej Unii. Niewątpliwie jest to na rękę Rosji, która postrzega aktywność UE w Europie Wschodniej jako zagrażającą jej wpływowi regionie.

6.3.3. Stanowisko państw członkowskich UE wobec wymiaru wschodniego/Partnerstwa Wschodniego

Ze względu na zróżnicowane interesy państw członkowskich UE w relacjach ze światem zewnętrznym, stanowisko wobec wzmocnienia tego kierunku polityki od początku było niejednolite. Polityka wschodnia była głównie domeną Niemiec, zatem ich poparcie dla inicjatywy Partnerstwa Wschodniego okazało się kluczowe. Zastrzeżono jednak, że ma być to instrument zbliżający do UE państwa partnerskie w sferze gospodarczej, ale nie politycznej (nie doprowadzi do przyszłego członkostwa w UE). Obecnie Niemcy sprzeciwiają się większym modyfikacjom PW, co może być istotnym ograniczeniem w przyjęciu ambitnej wizji jego rozwoju w przyszłości.

Rząd A. Merkel podkreśla wsparcie dla reform na Ukrainie, otwarcie krytykując nielegalną aneksję Krymu przez Rosję i opowiada się za utrzymaniem sankcji przeciwko niej. Z drugiej strony obawia się zantagonizować Rosję, a tym samym zagrozić rozwijaniu strategicznego partnerstwa rosyjsko-unijnego (nadal kierując się zasadą *Russia First*). Różnice widoczne są również w postrzeganiu kwestii bezpieczeństwa – dla Niemiec stabilność i bezpieczeństwo są warunkowane bezpieczeństwem dostaw surowców (przykład Gazociągu *Nord Stream 1 i 2*).

Istotnym państwem w zakresie kształtowania aktywnej polityki UE na wschodzie, w tym krytycznej polityki wobec Rosji, jest Wielka Brytania. Brexit będzie oznaczał nie tylko zmianę wewnątrz UE, ale też jej polityki zagranicznej. Polska zaś utraci zwolennika dzielającego jej stanowisko dotyczące państw PW.

Państwami lobbującymi i wspierającymi dotychczas Polskę na rzecz silnej współpracy z państwami PW w sferze bezpieczeństwa, kontaktów międzyludzkich, infrastruktury i gospodarki są pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej oraz państwa bałtyckie. Podzielają one

wspólnotę interesów w polityce wschodniej, w ich ocenie pełniąc rolę pomostu między Europą Zachodnią a państwami PW. Stosunki z państwami PW traktują jako priorytet polityki zagranicznej UE, kluczowy dla stabilności i rozwoju gospodarczego tej części Europy. Dążą do wzmacniania dialogu, czemu służy współpraca międzyparlamentarna i międzyresortowa.

Najbardziej aktywna w tej grupie jest Litwa – 1/4 mieszkańców opowiada się za wsparciem Ukrainy w dążeniu do UE i NATO. Podziały występują w przypadku decyzji o zaostreniu sankcji na Rosję, Litwa jest za, Łotwa dąży do złagodzenia. Naturalnymi partnerami UE w realizacji polityki wschodniej są Szwecja, Finlandia i Dania. W większości tych państw Rosja jest postrzegana jako państwo imperialne, zagrażające zarówno im indywidualnie, jak i całej UE. Naturalnie sceptyczne wobec bliższej współpracy z tą częścią Europy są państwa południa – Francja i Włochy oraz państwa Beneluxu, zwłaszcza Holandia, która pierwotnie wstrzymała ratyfikację umowy stowarzyszeniowej UE z Ukrainą w kwietniu 2016 r. Państwa te zaangażowane są w rozwiązywanie problemów, których źródła znajdują się w tzw. „południowym sąsiedztwie”, uważając, że generuje ono kluczowe zagrożenia w Europie (konflikt w Syrii, kryzys uchodźczy).

6.3.4. Polityka wschodnia PiS w latach 2015–2019: brak wspólnego mianownika z UE

„Aktywna polityka wschodnia” była deklarowanym celem wyrażonym w „Strategii polskiej polityki zagranicznej na lata 2017–2021”, mającym implikacje dla bezpieczeństwa ze względu na destrukcyjną rolę Rosji w regionie. Ze względu na ochłodzenie/regres relacji z UE, PiS dążyło do nadania polskiej polityce zagranicznej wyraźnego, bardziej narodowego wymiaru i większego „upodmiotowienia” Polski w polityce europejskiej, co warunkowało również zmianę nastawienia w realizacji polityki wschodniej.

Większą uwagę przywiązywano do spraw historycznych: w relacjach z Ukrainą doszło do zaostrenia na tle Rzezi Wołyńskiej, nowelizacji ustawy o IPN w 2018 r. Głęboki kryzys nastąpił w relacjach z Rosją, kontakty polityczne są w zasadzie zamrożone, nie pomaga też kwestia przetrzymywania wraku polskiego samolotu po katastrofie smoleńskiej w 2010 r., mimo obietnic wyborczych z 2015 r. jego odzyskania.

Pozytywnie należy ocenić próbę odblokowania zamrożonych relacji z Białorusią, ale ograniczono się bardziej do polityki gestów niż rzeczywistego dialogu. Zauważa się brak kontaktów na wysokim szczeblu z Mołdawią oraz większej aktywności w stosunku do państw Kaukazu Południowego, poza wyrazami sympatii wobec Gruzji.

6.3.5. Perspektywa po wyborach 13 października 2019 roku

Polityka zagraniczna nie była i nie jest deklarowanym priorytetem rządów PiS, dlatego można zakładać kontynuację dotychczasowej biernej polityki europejskiej, w tym polityki wschodniej. Nie zmienia się również dotychczas realizowana polska polityka historyczna.

W programie wyborczym PiS z 2019 r. narracja polityczna skupiała się w ograniczonym zakresie na kwestiach zewnętrznych, choć nacisk położono na kontynuację najważniejszych projektów współpracy w regionie – głównie Trójmorza, który jest obecnie „jednym z najważniejszych strategicznych projektów w zakresie polityki zagranicznej”, a nie Partnerstwo Wschodnie.

Z programu wynika, iż PiS opowiada się za rozszerzeniem UE o państwa Bałkanów Zachodnich oraz zarysowaniem realnych perspektyw dla państw Europy Wschodniej (Gruzja, Ukraina, Mołdawia).

Wydaje się jednak, że możliwym scenariuszem będzie utrzymanie *status quo* w polityce wschodniej, jednakże brak działań *de facto* oznacza rosnące wpływy Rosji w regionie. Nie widać też większej szansy po wyborach na odnowienie relacji z Ukrainą i Rosją, ze względu na wykorzystywanie przez rząd starych resentymentów.

Pożądane byłoby wzmacnianie istniejących aliansów (Niemcy, V4), ale też pozyskiwanie nowych partnerów dla rozwoju polityki wschodniej.

6.3.6. Wnioski

- 1) Nie ulega wątpliwości, że Polska w polityce zagranicznej powinna jak najszybciej odzyskać należne miejsce w gronie, w którym toczą się istotne dyskusje i zapadają najważniejsze decyzje dotyczące przyszłości Europy. Kryzys polityki wschodniej Polski w minionym czterolecu stawia na porządku dziennym kwestię konieczności jej odbudowy. Zatem niezbędne byłoby podjęcie wyzwania, jakim jest redefinicja polskiej polityki wschodniej, a zwłaszcza ożywienia i umocnienia po 10 latach Partnerstwa Wschodniego, które jest nadal najważniejszym instrumentem zbliżania państw partnerskich do standardów europejskich, umacnia przewidywalność, stabilność i rozwój. Zapowiedzi większej instytucjonalizacji Partnerstwa pojawiły się wystąpieniu ministra J. Czaputowicza na rocznicowym szczycie w maju 2019 r.
- 2) W interesie Polski leży wyodrębnienie w ramach Partnerstwa programu współpracy skierowanego do tych krajów PW, które zawarły układy stowarzyszeniowe z UE. Przede wszystkim odnosi się to do Ukrainy, co sprzyjałoby rozwojowi stosunków polsko-ukraińskich. Wzmocnienie polityki wschodniej ma wymiar nie tylko polityczny, ale też prestiżowy. Aby nowe oblicze polityki wschodniej znów było kojarzone z Polską, konieczne jest odzyskanie wiarygodności – nie tyle jednak na Wschodzie, ile na Zachodzie, gdzie Polska powinna z powrotem stać się wpływowym podmiotem współkształtującym politykę wschodnią. Nie będzie to możliwe bez ścisłej współpracy z Komisją Europejską (nowym komisarzem ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa ma być przedstawiciel Węgier) oraz głównymi zachodnimi partnerami (głównie Niemcami), ale też regionalnymi (V4, państwa bałtyckie, nordyckie).
- 3) Konieczne jest też nadanie nowej dynamiki stosunkom dwustronnym w celu odbudowy wzajemnego zaufania. W polskim interesie leży sukces stowarzyszenia Ukrainy z UE, bowiem Polska ma szansę być głównym beneficjentem tego procesu. Perspekty-

wa następnej polskiej prezydencji w Radzie UE w 2025 r. jest szansą na wypracowanie przełomowych propozycji.

- 4) Jeśli nie uda się przełamać kluczowych inicjatyw, w których Polska ma szansę się wykazać, istnieje ryzyko kontynuacji dryfowania Polski w UE. Ze względu na zagrożenia ładu europejskiego ze strony Rosji i osłabienia relacji transatlantyckich, niezbędne byłoby, aby polityka zagraniczna Polski była prowadzona również w oparciu o struktury sojusznicze, zarówno UE, jak i NATO.

Dokumenty

- *Eastern Partnership*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2008), 823/4, Brussels, 3.12.2008.
- *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Prague, 7 May 2009.
- *Propozycja Polsko-Szwedzka: Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Maj 2008.
- *Top 10 achievements of the Eastern Partnership in the last ten years*, Brussels, 10 May 2019.

Zalecana literatura

- Barburska O., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej jako część składowa polityki zagranicznej UE*, Warszawa 2019.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Polityka wschodnia w chaosie*, Fundacja im. Stefana Batorego 2018.
- Piskorska B., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej – wyzwanie dla Polski*, (w:) *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, red. J. Barcz, S. Domaradzki, R. Kuligowski, M. Szewczyk, E. Szklarczyk-Amati, Komisja Europejska Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2018, s. 183–194.
- Piskorska B., *Soft power w polityce Unii Europejskiej wobec państwa Partnerstwa Wschodniego*, Lublin 2017.
- *Polska polityka wschodnia*, Konferencja Ambasadorów RP, Warszawa wrzesień 2019, <https://ambasadorowie.org/>
- *Wizja rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 roku*, red. E. Kaca, Raport PISM, Warszawa 2019.

Część VII

Głos młodych obywateli w UE

Rozdział 7.1.

Młodzież: Odnajdywanie politycznego sensu członkostwa Polski w UE

Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz

„...jakkolwiek integracja gospodarcza jest ważna, jest jednak tylko środkiem prowadzącym do celu, którym jest integracja polityczna.”

Jan Kułakowski, Słowo wstępne do „Integracja Europejska”.

Wyd. OMP, Kraków 2000.

7.1.1. Niestabilność akceptacji dla członkostwa w UE

W analizach wyników badań społecznych minionego 15-lecia odnotowywano znaczącą niestabilność akceptacji dla członkostwa i wzrastające zróżnicowania wyobrażeń o Unii w opiniach najmłodszych obywateli (wiek 18–24). W okresie przedakcesyjnych oczekiwań, częściej (niż wśród ogółu badanych) obok pozytywnych nadziei, dominowały w wypowiedziach tej grupy lęk i obawy, budowane na domniemaniu odmienności „reguł gry” obowiązujących w świecie otwierającej się Europy.

7.1.2. Pozytywne konfrontacje

Już doświadczenia pierwszych miesięcy członkostwa Polski w Unii zweryfikowały przedakcesyjne niepokoje. W początkowym okresie „otwartych granic” młodzi Polacy, dzięki licznym decyzjom wyjazdów turystycznych, naukowych, a najczęściej zarobkowych, wykorzystywali możliwości naturalnej konfrontacji swoich wyobrażeń z rzeczywistymi warunkami życia, pracy i nauki w odwiedzanych krajach. W 2010 r. akceptacja młodzieży dla członkostwa przekroczyła 90 punktów procentowych, przewyższając podobne deklaracje uzyskane od ogółu próby społecznej¹. Konfrontacja ze światem „zza muru” wypadła korzystnie. Unia Europejska z perspektywy młodych Polaków, dorastających w trudnych warunkach transformującego się państwa, jawiła się jako świat możliwości zaspakajania rozbudzanych potrzeb, korzyści i interesów. Utrwalało się przekonanie o ekonomicznym charakterze i celu unijnego projektu, co nie skłaniało do refleksji nad jego rzeczywistym, politycznym celem.

¹ CBOS, nr. 169/2015. Opinie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

7.1.3. Następstwa kryzysu

Równocześnie z pojawieniem się kryzysu i jego następstw, w krajach pobytu młodych Polaków dokonywało się „szukanie winnego”, a wraz z nim zmiana orientacji demokratyczno-liberalnych w kierunku konserwatywno-narodowym. Coraz powszechniej przyczyn pogarszającej się sytuacji ekonomicznej upatrywano w błędach politycznych – wadliwie skalkulowanej koncepcji poszerzenia UE o państwa Europy Środkowej. Dokonująca się zmiana sprzyjała wydobyciu na powierzchnię toczących się debat niedostrzeganych wcześniej politycznych wymiarów europejskiego projektu, pojawiały się sugestie dotyczące potrzeby rewizji wypracowanych w ramach Unii traktatowych praw i obowiązków unijnych obywateli. Losy migrujących (w tym również części Polaków) w kontekście tej debaty stawały się niepewne, a pozycji części z nich zaczęło towarzyszyć poczucie odrzucenia, relatywnej degradacji jako obywateli z niechcianej „nowej” Unii.

To był czas rodzących się podziałów, tak w skali całego społeczeństwa polskiego, jak i środowisk najmłodszych obywateli stojących u początku ich drogi życiowej. Znaczącą osią tych podziałów stawały się coraz bardziej różnicowane wyobrażenia politycznego sensu członkostwa w UE.

7.1.4. Prawo i Sprawiedliwość przejmując władzę w 2015 roku

Przed wyborami 2015 r. dominowało oczekiwanie zmiany. Również w większości pozostałych państw członkowskich². Był to okres silnego wzrostu identyfikacji prawicowych, w tym również wśród polskiej młodzieży. Nasilający się sceptycyzm wobec Unii i polskiego członkostwa stanowił jedną z ważnych osi propagandy przedwyborczej partii PiS.

Paradoksalnie, przejęcie władzy przez partię, która w programie wyborczym zapowiadała daleko idącą krytykę UE, nie osłabiło, a wręcz przeciwnie, wzmocniło wskaźniki unijnej akceptacji, w tym znacznej części elektoratu zwycięskiego ugrupowania. Po czterech latach rządów PiS 91% ogółu próby ogólnospołecznej i 84% wśród najmłodszych respondentów, deklarowało poparcie dla członkostwa Polski w UE, z przewagą opinii postulujących zacieśnienie europejskiej integracji³.

7.1.5. Narastanie osi podziału w środowiskach młodzieży

Narastający konflikt wokół praworządności po przejęciu władzy przez PiS przyczyniał się do pogłębiania poczucia dezorientacji ludzi młodych, poszukiwania sensu uczestnictwa w integracyjnym projekcie, jak również obaw marginalizacji własnego kraju w Unii i utra-

² *Youth takes the floor – concerns and expectations as the development of the European Union*, Eurobarometer, December 2005. *Młodzi Europejczycy w 2016 roku*, (w:) Sondaże Parlamentu Europejskiego EYE 2016.

³ CBOS nr. 63/2019, *Poparcie dla członkostwa i zainteresowanie wyborami do Parlamentu Europejskiego*. Spring 2019 Standard Eurobarometer: *Europeans upbeat about the State of the European Union*, Brussels, August 2019.

ty tego, co dzięki członkostwu uzyskano w minionych siedemnastu latach. Ocena tych działań coraz widoczniej współtworzyła oś podziałów w środowiskach młodych Polaków⁴. Nieprzewidywana skala i charakter dokonywanych zmian budziły narastający sprzeciw części opinii społecznej, w tym wśród rozpoczynających swoje dorosłe życie, myślących o przyszłości swojej i swoich następców. To prospektywne myślenie młodych, było dodatkowo wzmacniane nasilającą się debatą nad kryzysem klimatycznym, lekceważonym w polityce państwa.

Już w lutym 2016 r. – po debacie w Parlamencie Europejskim w sprawie Polski – większość młodych respondentów (40%) uznała, że jej podjęcie podyktowane było prawdziwą troską o praworządność w Polsce, toteż 43% młodych respondentów akceptowało podjęcie przez Komisję Europejską wobec Polski procedury monitorowania praworządności.

W czerwcu 2016 r.,⁵ a więc zaledwie o trzy miesiące później, opinie młodzieży w tej kwestii uległy radykalizacji. Wśród biorących udział w kolejnym badaniu wyodrębniono dwie, niemal równie liczne grupy, prezentujące przeciwstawne oceny tych działań. Badanych poproszono o sformułowanie opinii na temat tego, czy polski rząd powinien uwzględnić oczekiwania Komisji Europejskiej, czyli wycofać się z wprowadzonych zmian, czy też oczekiwania Komisji polski rząd powinien zignorować. Odpowiedzi uznające konieczność zaakceptowania przez rząd wskazań Komisji wyraziło łącznie 53% najmłodszej grupy badanych. Wśród nich uzasadniano swoje opinie przekonaniem, że reakcja taka jest niezbędna, ponieważ praworządność w Polsce istotnie została zagrożona (15%). Pozostali (38%) wyrażali obawę, że nieuwzględnienie tych opinii może mieć negatywne polityczne i gospodarcze następstwa dla kraju. Znacznie mniej liczne niż we wcześniejszych sondażach grupy młodych respondentów (29%) nie dostrzegały potrzeby ustosunkowania się polskiego rządu do oczekiwań Komisji, ponieważ Polska, w ich ocenie – jako suwerenne państwo – nie powinna ulegać tego rodzaju naciskom (20%). Pozostali (9%) uznali bezzasadność formułowania polskiej odpowiedzi w tej kwestii, ponieważ w ich opinii praworządność w Polsce nie jest zagrożona.

Kluczowe pytanie w kolejnym sondażu społecznym⁶ dotyczyło tego, czy w opinii badanych uruchomienie w końcu 2017 r. procedury art. 7 TUE wobec Polski, jest uzasadnione. 43% próby ogólnospołecznej uczestniczących w tym sondażu oceniło działania Komisji jako nieuzasadnione. Wśród reprezentacji najmłodszych respondentów dominowały opinie przeciwnie (52%), popierające działania Komisji i oceniane jako w pełni uprawnione. Można wnioskować, że w następstwie polityki PiS, kwestionującej inicjatywy podważającej wagę członkostwa w UE, oś podziałów wśród najmłodszych obywateli zdecydowanie przesunęła się na korzyść akceptujących interwencje Komisji. W tej grupie respondentów wzmacniano opinię stwierdzeniami, że „praworządność w Polsce jest zagrożona” (29%) oraz że „nieuwzględnienie opinii i oczekiwań Komisji Europejskiej może mieć negatywne, polityczne i gospodarcze skutki dla Polski” (18%). Młodzi zaczynają coraz lepiej rozumieć głęboki polityczny sens polskiego członkostwa w UE.

⁴ CBOS, nr. 62/216. *Opinia publiczna o sporze wokół Trybunału Konstytucyjnego*. Kwiecień 2016.

⁵ CBOS 169/2015, *Opinie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*.

⁶ CBOS, 14/2018, *Reakcje na uruchomienie wobec Polski art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej*.

7.1.6. Wnioski

- 1) Wieloczynnikowe wyniki badań opinii wskazują na wyraźne poszerzanie zakresu zainteresowań młodzieży sferą publiczną w mijającym czterolecu⁷. W najnowszych badaniach młodzieży ustalono, że zmienną najsilniej różnicującą opinie grupy wiekowej (18–24 lata) wobec UE jest ich stosunek do demokracji. Zwolennicy członkostwa zdecydowanie częściej niż pozostali wyrażali pogląd, że „demokracja ma przewagę nad wszystkimi innymi formami rządów” oraz dostrzegali szczególną przewagę korzyści płynących z obecności Polski w Unii nad kosztami członkostwa⁸.
- 2) Zdecydowanie liczniej korzyści z członkostwa dostrzegali absolwenci liceów ogólnokształcących, którzy prezentują zapewne pełniejszą wiedzę o historii i funkcjonowaniu UE. W badaniach z 2018 r. ustalono, że w porównaniu z rokiem 2016, wśród uczniów i absolwentów tego typu szkół, przybyło zdecydowanych zwolenników obecności Polski w Unii, co nie osłabia (podobnie jak wśród ogółu społeczeństwa) ich poczucia przynależności narodowej⁹. Na demonstracjach w sprawie weta prezydenta (2017), jak i dotyczących obrony Konstytucji i Sądu Najwyższego (2016–2019), pojawiało się coraz więcej młodych ludzi oflagowanych zarówno sztandarami narodowymi, jak i unijnymi. Był to czas ulicznej edukacji obywatelskiej, dokonującej się w warunkach zbiorowych emocji rozbudzanych wydarzeniami chwili.
- 3) Niepewność budzi zdolność przełożenia tych doświadczeń na konkretne zachowania polityczne. Sprawdzianem takich zdolności były wybory do Parlamentu Europejskiego, podczas których frekwencja młodych wyborców w stosunku do wyborów 2014 r. niemal się podwoiła. Wynik można przypisać wzbogaceniu politycznego znaczenia wyborów do Parlamentu Europejskiego, nie mając dostępu do informacji o preferencjach wyborczych młodych wyborców nie można jednak definitywnie wnioskować o ich wyborach politycznych.
- 4) Akceptacja dla członkostwa w UE budowana jest zdecydowanie bardziej na emocjach i na korzyściach czerpanych z warunków członkostwa, nie zaś z pogłębionego rozumienia politycznego sensu unijnego projektu. Reforma szkolnictwa w Polsce (finalizowana w 2019 r.) wprowadziła głębokie zmiany organizacji i treści w programach nauczania. Tematy dotyczące UE i polskiego członkostwa w Unii zostały zmarginalizowane.
- 5) 13 października 2019 r. odbyły się w Polsce wybory parlamentarne¹⁰. W wyborach udział wzięła blisko połowa uprawnionych do głosowania (46,4%) najmłodszej grupy wyborców (18–29). Porównanie preferencji wyborczych z 2015 i 2019 wskazuje na blisko dwukrotny wzrost frekwencji wyborczej tej grupy wiekowej, co wzmacnia tezę mówiącą o poszerzeniu zakresu zainteresowań młodzieży sferą publiczną. Odnotowano również znaczące zmiany preferencji wyborczych młodzieży: zmniejszenie odsetek wyborców w elektoratach najsilniejszych partii (PiS i Koalicja Obywatelska) i wydatny

⁷ *Młodzież 2018*. Raport pod redakcją M. Grabowskiej i M. Gwiazdy, (w:) Opinie i diagnozy, nr 43. CBOS, Warszawa 2019.

⁸ *Młodzież 2018*, op. cit.

⁹ Spring 2019. Standard Eurobarometer, op. cit.

¹⁰ Państwowa Komisja Wyborcza (ostateczne wyniki podane 17.10.2019).

wzrost zainteresowania wobec ugrupowań o skrajnie przeciwnych założeniach programowych: Koalicji konserwatywno-narodowej i Lewicy – o zdecydowanie lewicowej orientacji. W debatach przedwyborczych dominowała problematyka społeczna (służba zdrowia, edukacja, rodzina). Kwestie związane z członkostwem w Unii pojawiały się na marginesie tematów wskazanych powyżej.

- 6) W państwach członkowskich naruszających systemowo praworządność zachodzi konieczność rozwijania pozaszkolnej edukacji w sprawach dotyczących UE (wspomaganie programów, debat i konkursów, wymiany młodzieży, unijnego wolontariatu). Zdarzają się przypadki odmowy pozwolenia na prowadzenie zajęć dotyczących Unii Europejskiej w szkołach. Program wspomaganie takich działań powinien zostać uwzględniony w planach nowej Komisji Europejskiej.

Zalecana literatura

- Grosse T.G., *Pokryzysowa Europa – dylematy Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.
- Kuisz J., *Koniec pokoleń podległości – młodzi Polacy, liberalizm i przyszłość państwa*, Warszawa 2018.
- Matyja R., *Wyjście awaryjne – o zmianie wyobraźni politycznej*, Kraków 2018.
- Sawulski J., *Pokolenie '89 – Młodzi o polskiej transformacji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, 2019.
- *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy prawno-polityczne*, red. nauk. Jan Barcz i Ana Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.

Część VIII

**Polska w Unii Europejskiej
po wyborach 13 października 2019 roku**

Rozdział 8.1.

Polityka unijna Polski po wyborach

Zbigniew Czachór, Joanna Dyduch

8.1.1. Jaka wizja Europy?

W dyskusji na temat przyczyn, przebiegu i konsekwencji integracji europejskiej przez dekady dominowało przeświadczenie o jej progresywnym, funkcjonalnym i pozytywistycznym charakterze, opartym na efekcie *spill over*. W okresach gospodarczego *prosperity* w Europie dość łatwo znaleźć empiryczne potwierdzenie tych przekonań. Jednak w czasach kryzysów, kurczących się zasobów i narastania poziomu rywalizacji, otwarcie mówi się o perspektywie renowacji uprzednio mozolnie europeizowanych polityk. Tę perspektywę uprawdopodobnia myślenie o Unii w sposób przedmiotowy (ten sposób myślenia pojawił się również w Polsce), gdzie jest ona instrumentem, za pomocą którego państwa realizują swoje interesy.

W myśleniu relewantnej części europejskiej klasy politycznej w państwach członkowskich, w tym w ostatnich latach w Polsce, Unia nie jest niezależnym graczem ani na scenie światowej, ani w relacjach z państwami członkowskimi (w tym w relacjach międzyinstytucjonalnych, jak również w relacjach z obywatelami). W takiej optyce obszary, a tym samym również granice integracji europejskiej, wyznacza realistycznie definiowany interes, innymi słowy zakres i dynamika procesów integracyjnych podporządkowane są następującej logice: „tyle współpracy, ile interesu”. Podmiotem owej współpracy są nade wszystko państwa, a Unia Europejska (i jej instytucje) oraz jej interes mają charakter wtórny wobec zagregowanych interesów tworzących ją państw.

Wybory parlamentarne, jakie odbyły się w Polsce 13 października 2019 r., można w pewnym ich wymiarze określić mianem plebiscytu, w którym konkurowały ze sobą co najmniej dwie wizje UE. Co warto odnotowania, wizje te nie są niczym nowym w dyskursie europejskim, a ich koncepcyjne założenia sformułowane zostały wiele dekad temu, powracając w znajdujących się na dwóch biegunach myślenia o Europie projektach: „Europy ojczyzn” i „Stanów Zjednoczonych Europy”. Obie podkreślały konieczność zawiązanej współpracy w Europie, inna była jednak percepcja celów współpracy, jej kierunków, form i rezultatów, a także ich konsekwencji dla natury europejskiego systemu zarządzania sprawami, będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania.

8.1.2. Polityka unijna Polski przed i po wyborach 13 października 2019 roku

Chcąc znaleźć motto unijnej polityki Polski w latach 2015–2019, można było pokusić się o symboliczne zamknięcie jej w hasło „nie chcemy wychodzić z UE – chcemy ją zmienić”. Kolejne fazy kryzysu wewnętrznego, z jakim zmagala się Unia (od kryzysu gospodar-

czego, migracyjnego, kryzysów przywództwa w poszczególnych państwach członkowskich – np. we Francji, Włoszech, Hiszpanii, czy wreszcie Brexitu), w sposób naturalny implikowały uruchomienie rozmaitych dyskusji na temat konieczności zmian w UE. Rzecz jasna, Polska w tych dyskusjach chciała brać aktywny udział, argumentując, że Unia winna być projektem pragmatyczno-funkcjonalnym, którego najważniejszym celem powinno być tworzenie dogodnych warunków dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, nie zaś projektem politycznym o ambicjach ‘superpaństwa’.

Wybory październikowe, zakończone wygraną obozu rządzącego (PiS otrzymało w wyborach do Sejmu 43,59%, w wyborach do Senatu obsadziło 48 mandatów) są asumptem do założenia, że w polskim nastawieniu do spraw europejskich obserwować będziemy raczej kontynuację¹.

Symptomatyczne jest, iż kwestie europejskie, jak i sama narracja o nich, nawet w okresie kampanii wyborczych (przed majowymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, oraz przed wyborami parlamentarnymi w październiku) nie stanowiły osi najgorętszych dyskusji, w dyskursie publicznym dominowały tematy związane z polityką krajową, w tym przede wszystkim bezpieczeństwem socjalnym czy perspektywami dla dalszego rozwoju gospodarki krajowej. Można powiedzieć, że narracja o nadrzędności spraw krajowych nad europejskimi nie tylko przekonała znaczną część elektoratu, ale – co wyraźnie widać w przebiegu kampanii – została przejęta również przez znaczną część ugrupowań opozycyjnych, w tym Koalicję Europejską/Obywatelską.

Dającymi się wyodrębnić wątkami określającymi priorytety polskiej polityki europejskiej były kwestie:

- ewentualnego przystąpienia Polski do strefy euro, któremu obóz rządzący był nieprzychylny;
- kierunków i strategii operacyjnych unijnej polityki energetycznej i klimatycznej. O ile w przypadku pierwszej Polska była za większym uwspólnotowaniem tejże polityki, liberalizacją rynku energii (restrykcyjnemu egzekwowaniu mechanizmów Trzeciego Pakietu Energetycznego, w tym zasady TPA), o tyle w przypadku polityki klimatycznej, Polacy chcieli przeciwdziałać zaostrzaniu unijnego kursu polegającego na radykalnej dekarbonizacji sektora energetycznego, przy założeniu realizacji „zasady neutralności klimatycznej do 2050”;
- sposobu zarządzania migracjami, który ujawnił daleko idący brak gotowości implementacji na gruncie krajowym decyzji podjętych na poziomie unijnym. Dotyczy to szczególnie decyzji uznanych przez rządzących i/lub krajową opinię publiczną za szczególnie ważne ze względu na bezpieczeństwo państwa. W tym kontekście należy również brać pod uwagę, iż – w wyniku eskalacji sytuacji na Bliskim Wschodzie (tym razem na pograniczu syryjsko-tureckim) – może dojść do kolejnej kulminacji fali migracyjnej do Europy, na którą Europa jest zupełnie nieprzygotowana;

¹ Obóz rządzący będzie wciąż w stanie przeprowadzić niemalże dowolny projekt legislacyjny (z wyjątkiem zmian konstytucyjnych), szczególnie jeśli założymy, że w określonych okolicznościach rządząca większość będzie mogła liczyć na poparcie posłów PSL-Kukiz'15 (które z wynikiem 8,55% – może liczyć na 30 mandatów) oraz Konfederacji WiN (6,81% → 11 mandatów).

- sposobu funkcjonowania unijnego rynku towarów i usług – Polska oponowała wobec propozycji zmian przepisów dotyczących pracowników delegowanych, domagała się jednocześnie efektywnej i uczciwej standaryzacji produktów dostępnych na krajowych rynkach;
- zakresu uzasadnionego i legitymizowanego wpływu instytucji unijnych – jak np. Komisji Europejskiej – na sprawy krajowe, przede wszystkim na przeprowadzane przez rząd PiS reformy, w tym reformę sądownictwa;
- projektowania wieloletnich unijnych ram finansowych UE 2021–2027 oraz filozofii redystrybucji unijnych pieniędzy. Popierany przez nowego komisarza ds. budżetu, Austriaka Johannesa Hahna, pomysł powiązania unijnego budżetu z praworządnością, był i jest krytykowany w Polsce i to nie tylko przez obóz rządzący. Strona polska będzie chciała rewizji propozycji budżetowej Komisji głównie w zakresie sposobu redystrybucji środków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz przyszłości polityki spójności;
- obsady stanowisk unijnych przez kandydatów z Polski wspieranych przez obóz rządzący (np.: stanowiska szefowej Komisji ds. zatrudnienia, na które zaproponowano Beatę Szydło, lecz nie uzyskała ona wymaganego poparcia wśród eurodeputowanych, Janusza Wojciechowskiego, kandydata na ‘polskiego’ komisarza w KE). W tym ostatnim kontekście warto wspomnieć, że ponownie nie wykorzystano możliwości, jaką daje TUE po zmianach lizbońskich, to jest redukcji liczby komisarzy do liczby równej $\frac{2}{3}$ liczby państw członkowskich (art. 17 TUE). Ostatecznie, liczba komisarzy będzie odpowiadać liczbie państw członkowskich, co może przekładać się na umacnianie logiki międzyrządowości kosztem ponadnarodowego charakteru Komisji. Z pewnością taki scenariusz byłby pożądanym z perspektywy rządzących w Warszawie, dla których teka komisarza do spraw rolnictwa powierzona Januszowi Wojciechowskiemu stanowi przede wszystkim możliwość aktywnego zabiegania o interesy polskich rolników.

Wydaje się, że dyskurs w obrębie wyżej wspomnianych wątków był dość sprawnie kontrolowany przez zwycięskie ugrupowanie na poziomie krajowym, ale nie jest jasne, czy i w jakim zakresie rządzący w Polsce zechcą i/lub zdołają przekonywać innych aktorów procesów integracyjnych (w tym inne państwa członkowskie oraz instytucje UE) do swoich racji. Dlatego uwagę decydentów tak w Brukseli, jak i w Warszawie zwracać powinny rozbieżności w postrzeganiu kierunków rozwoju i zmian mechanizmów działania UE. Nie do przecenienia byłoby tutaj nie konfrontacyjne a wyważone stanowisko Komisji.

8.1.3. Wnioski

- 1) Jeśli chodzi o relacje Polska – instytucje unijne (w tym przede wszystkim Komisja Europejska), ich kształt i dynamika w znacznej mierze będą pochodną nowego, wyborczego układu polskiej sceny politycznej, która stała się znacznie bardziej koncepcyjnie i strukturalnie zróżnicowana aniżeli po wyborach w 2015 r. Z drugiej strony, wiele zależeć będzie od samych unijnych liderów. Ważne jest, by strony potrafiły realizować dialog w sposób konstruktywny – odbywający się w sposób umożliwiający artikulację nie tylko argumentów, ale i interesów (narodowych i ponadnarodowych – me-

rytorycznie sformułowanych i możliwie zdeideologizowanych). Komisja Europejska winna wsłuchiwać się i wnikliwie interpretować głosy płynące ze strony relevantnych aktorów politycznych i społecznych w krajach członkowskich, w tym w Polsce.

- 2) Wskazaniem byłoby również w większym niż dotychczas zakresie (być może również w sposób systemowy: dobrze zaplanowany w czasie i przestrzeni) animowanie dyskusji na temat kierunków zmian i ewentualnych reform UE. Dyskusje te, by były skuteczne i funkcjonalne, muszą odbywać się bliżej obywateli, a płynące z nich konkluzje odzwierciedlać nastroje społeczne. Nie wydaje się zasadnym i skutecznym stosowanie argumentu siły i wywoływanie strachu, na przykład straszenie usunięciem z UE, ograniczeniami przepływu środków europejskich na rzecz celów publicznych.
- 3) Komisja Europejska winna dbać o zrównoważony, ale i synergiczny rozwój unijnego rynku wewnętrznego, szczególnie wiele do zrobienia jest w zakresie europeizacji polityki energetycznej, w tym dbanie o postępy w zakresie jej dalszej liberalizacji, polityki ochrony konkurencji oraz zasad stosowania pomocy publicznej. Ważny jest również dalszy zrównoważony rozwój wspólnego rynku usług.
- 4) Przywrócenie, a może nawet wzmocnienie poczucia, że rozwiązania proponowane, przyjmowane i implementowane na poziomie brukselskiego centrum sprzyjają zrównoważonemu rozwojowi całej UE, w równy sposób bezpieczeństwu wszystkich obywateli, wydaje się być adekwatną odpowiedzią na w istocie niebezpieczną i delegitimizującą jej wizję: gdzie obowiązują dwie prędkości, mamy państwa 'wciąż nowe', od których oczekuje się jedynie gotowości do adaptacji i 'stare', które z racji swoich dłuższych i bogatszych doświadczeń integracyjnych mają niekwestionowane prawo do proponowania rozwiązań. Podział na kreatorów unijnych trendów i tych, którym wypada się jedynie dostosować (a więc na państwa, a przez to obywateli pierwszej i drugiej kategorii) paraliżuje proces integracji europejskiej.

Dokumenty

- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE 2016 C 202/1.

Zalecana literatura

- Alecu de Flers N., Müller P., *Dimensions and mechanism of the Europeanization of member state foreign policy: state of the art and new research avenues*, Journal of European Integration 2012, 34.
- Czachór Z., Grosse T.G., Paruch W. (red.), *Integracja europejska. Polska perspektywa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.
- Waltz K.N., *Structural realism after the Cold War*, International Security 25, 2000.

Rozdział 8.2.

Wpływ wyborów parlamentarnych na status Polski w Unii Europejskiej

Piotr Maciej Kaczyński

8.2.1. Punkt wyjścia

Od przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska mierzy się z pytaniem o własną pozycję w Unii. Jest to nierozzerwalnie związane z jej rozmiarem: Polska jest najmniejszym spośród tzw. „dużych” krajów Unii Europejskiej, będąc demograficznie np. mniejszą od Niemiec o 54%. A jednocześnie jest niemal czterokrotnie większa od grupy państw unijnych, których ludność wynosi ok. 10 milionów. Polska jest np. ludniejsza niż pozostałe dziewięć krajów, które przystąpiły z nią do UE piętnaście lat wcześniej.

Obiektywnie rzecz ujmując, potencjał ekonomiczny podminowuje silniejszą pozycję Polski przez fakt, że gospodarka Polski mierzona w cenach stałych jest podobnej wielkości do gospodarek mniej ludnych krajów Europy Zachodniej (Belgii) czy Północnej (Szwecji).

Jednak o statusie Polski w Unii Europejskiej nie decyduje wyłącznie statystyka. W ciągu kilkunastu lat obecności w UE Polacy – polscy urzędnicy administracji centralnej, a także czołowi polscy politycy – nauczyli się wykorzystywać skutecznie własne przewagi i niedowagi dla realizacji własnych interesów narodowych. „U progu akcesji Hiszpanie nauczyli nas, że nie należy się wstydić, że jest się biedniejszym”¹, jest jedną z wielu lekcji świadczących o strategii na obecność Polski w UE.

Strategia ta opierała się na delikatnej równowadze. Będąc najmniejszym z wielkich i największym z mniejszych, polska strategia europejska polegała m.in. na uwzględnianiu perspektywy środkowo- i wschodnioeuropejskiej w swoich relacjach politycznych z wielkimi partnerami, jak Niemcy, Francja i Wielka Brytania. Stąd Prezydent Francji Sarkozy, mówiący w połowie ubiegłego dziesięciolecia o potrzebie tworzenia G-6, grupy sześciu najważniejszych państw unijnych. Do tamtych rozważań dziś także wracają współcześni politycy europejscy – m.in. niemiecki minister spraw zagranicznych Heiko Maas, mówiący o słabościach przywództwa francusko-niemieckiego w Europie i potrzebie uwzględnienia w nim Włoch, Hiszpanii i Polski właśnie.

Delikatna równowaga była podejściem skutecznym. Jeden z czołowych *think tanków* europejskich lokował Polskę jako czwarty – równy z Włochami – najbardziej wpływowy kraj unijny². Bogatsza Polska wynegocjowała z mniejszego budżetu europejskiego więcej środ-

¹ Wywiad z urzędnikiem MSZ, 2005.

² ECFR, Maj 2016 https://www.ecfr.eu/article/commentary_poland_europes_unlikely_influencer_7028

ków na własną politykę spójności na lata 2014–2020, niż w poprzednim okresie budżetowania. W ciągu piętnastu lat Polska nie tylko nadrobiła rozwój gospodarczy (z 47% średniej unijnej PKB na mieszkańca w 2004 r. do 71% w 2018 r.), ale także uzyskiwała wiele przewag politycznych. Skuteczne negocjacje doprowadziły m.in. do nowego otwarcia politycznego wobec Europy Wschodniej (Partnerstwo Wschodnie), a także dwóch Polaków objęło kluczowe stanowiska w UE: Jerzy Buzek stał na czele Parlamentu Europejskiego (2009–11), a Donald Tusk sprawował funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej (2014–19).

8.2.2. Stanowisko rządu polskiego w latach 2015–2019

Uprzednia strategia została zaniechana przez rząd polski wybrany w 2015 r. Jeśli czasem uznaje się, że Polska była skuteczna do 2015 r., a mniej skuteczna po 2015 r., wynika to z postępującej marginalizacji Polski w Radzie UE i w Radzie Europejskiej. Rząd polski koncentruje się na polityce krajowej i międzynarodowej, a kwestie europejskie przynależą tematami międzynarodowym. Głównymi sojusznikami ideologicznymi są rządzący na Węgrzech oraz w Stanach Zjednoczonych.

Ponieważ Unia Europejska jest traktowana jako kwestia wyłącznie zewnętrzna, nie ma zrozumienia rządu w Warszawie dla zaangażowania instytucji unijnych w problematykę reform systemu prawnego w Polsce. Odkąd trwa *de facto* demontaż niezależnych instytucji prawnych, a także służby cywilnej, czy niezależnego dziennikarstwa w mediach publicznych, pozycja Polski szybko się pogorszyła. Rząd PiS-u próbuje przekonywać do swoich argumentów (na Radzie UE, ale także wystąpienia premier Szydło i premiera Morawieckiego w Parlamencie Europejskim), choć nie spotyka się ze zrozumieniem. Stąd politycy PiS w debacie krajowej oskarżają opozycję o to, że nastawiają partnerów europejskich wrogo, a instytucje europejskie – że działają w złej wierze i chcą zaszkodzić „dobrej” reformie z pobudek ideologicznych.

Tymczasem są obiektywne przesłanki dla uruchomienia procedur w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego czy uruchomienia procedury art. 7 TUE. Rząd pod kierunkiem Mateusza Morawieckiego próbuje promować własną wersję „Europy ojczyzn”. Argumenty te sprowadzają się do podważenia niezależności instytucji unijnych względem rządu w Warszawie. Mateusz Morawiecki mówił w Parlamencie Europejskim, że „uszanowanie [...] narodowych tożsamości jest fundamentem zaufania w Unii. [...] każdy kraj w Unii ma prawo do kształtowania swojego systemu prawnego, zgodnie ze swoimi tradycjami”³.

Przykłady na postępującą marginalizację można mnożyć. Pierwsze dwa numerycznie podsumowują działalność rządu PiS w obrębie prowadzonej polityki unijnej.

- Po pierwsze, głosowania w Radzie UE. Z danych zebranych przez *VoteWatch.eu* wynika, że rząd polski coraz częściej przegrywa głosowania na Radzie UE. Do końca rządów koalicji PO-PSL wskaźnik przegrywanych głosowań wynosił 3,1%, sytuując Polskę na podobnym poziomie jak m.in. Austria czy Niemcy. Od objęcia rządów przez PiS w listopadzie 2015 r.

³ Mateusz Morawiecki w Parlamencie Europejskim, 4 czerwca 2018.

do końca 2018 r. wskaźnik ten wzrósł do 6,6%⁴, a Polska spadła na przedostatnie miejsce. Jedynie negocjująca wyjście z UE Wielka Brytania osiąga gorsze wskaźniki. Należy to odczytywać jako rosnącą niekompetencję polityków PiS do merytorycznego rozwiązywania spornych kwestii. Czasem głosowania w Radzie są wykorzystywane w populistycznej narracji w kraju. Na przykład przy dyrektywie o prawach autorskich na rynku cyfrowym rząd polski zagłosował przeciw wiedząc, że jest w mniejszości, a partia rządząca wykorzystała populistyczny argument w kampanii do Parlamentu Europejskiego i do Sejmu RP: „dlatego sprzeciwialiśmy się unijnym regulacjom w sprawie [...] cenzury w Internecie (ACTA 2)”⁵. Między 2015 r. a końcem 2018 r. rząd PiS znajdował się w mniejszości w 19 głosowaniach, które są najczęściej związane z tematami transformacji energetycznej, ochrony środowiska, a także transportu. Sprawy te dotyczą legislacji, gdzie rolę wiodącą spełniały komisje ENVI (5) i TRAN (4) PE, a na Radzie do negatywnych sytuacji dochodziło głównie w GAC (Radzie ds. Ogólnych) (8).

- Po drugie, kwestia zróżnicowania poziomów integracji. Polska zawsze opowiadała się przeciw strukturalnym podziałom między państwami członkowskimi, a pogłębiona integracja oznaczała także pogłębienie upodmiotowienia Polski w strukturach europejskich. Tymczasem od 2015 r. Polska nie uczestniczy w żadnej nowej wzmocnionej współpracy. Nie podjęto się przyłączenia do nowo powstających (np. Prokuratura Europejska, uznawanie dokumentów rozwodowych i separacyjnych). W tym okresie Polska nie przystąpiła także do żadnej z wcześniej „uruchomionych” form wzmocnionej współpracy.

W 2017 r. rząd przyłączył się do inicjatywy współpracy strukturalnej w dziedzinie obronności (PESCO), która grupuje wszystkie państwa UE z wyjątkiem Danii, Malty i Wielkiej Brytanii. W 2019 r. ramach współpracy obronnej Polska uczestniczyła w 10 projektach, podczas gdy Francja w 31, Włochy w 25, Niemcy w 16, a Hiszpania w 24. Świadczy to o pozycji Polski wśród krajów o potencjale średnim – Czechy uczestniczą w 9, Węgry w 10, a Słowacy w 6 projektach PESCO (na 47 możliwe⁶). Co więcej, Czechy, Słowacja, Bułgaria, Estonia i Litwa liderują przynajmniej jednemu z projektów od 2018 r. Pierwszy projekt, któremu przewodzi Polska został zaakceptowany w listopadzie 2019 r. (Centrum Szkolenia Medycznego Wojsk Specjalnych).

Tym samym Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w UE pod względem zaangażowania politycznego w integrację europejską i nie jest szczególnie zainteresowana jej pogłębianiem w nowych dziedzinach. Tym samym – stojąc w miejscu – Polska oddala się od pozostałych państw europejskich.

⁴ Obliczenia własne na podstawie danych VoteWatch.eu

⁵ Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości 2019.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/41333/pesco-project-12-nov-2019.pdf>

8.2.3. Wnioski

- 1) Osłabienie pozycji Polski w Radzie UE nie jest nieistotne. Wręcz odwrotnie: porażki Polski to symbol porażki całego regionu. Podobnie jej sukces, to sukces najważniejszego procesu integracji europejskiej XXI wieku: zjednoczenia Europy wschodniej i zachodniej.
- 2) Wybory europejskie pogłębiły marginalizację polityków PiS w Parlamencie Europejskim. Posłowie ci znajdują się w szóstej co do wielkości grupie politycznej. Przed wyborami EKR był trzecią siłą w Parlamencie. Wokół kandydatów PiS zastosowano tzw. kordon sanitarny podczas wyborów przywódców nowego Parlamentu: kandydaci PiS na przewodniczącą komisji zatrudnienia oraz na wiceprzewodniczącego Parlamentu ponieśli porażkę w głosowaniach.
- 3) Październikowe wybory parlamentarne zmieniają dynamikę polityczną w Polsce, głównie z powodu Senatu i nadchodzących wyborów prezydenckich (wiosna 2020). Rząd PiS zapewne będzie kontynuował dotychczasową politykę unijną, wierząc w swoje pryncypia suwerenności narodowej oraz zakładając wtórność instytucji unijnych.
- 4) Rozwiązanie „polskich problemów unijnych” (praworządność, transformacja energetyczna, ale także budżet wieloletni po 2020) wymaga woli politycznej po obu stronach debaty.

Zalecana literatura

- *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, CASE, Warszawa 2019.
- *Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania*, Warszawa 2018.
- *Polski Model Państwa Dobrobytu. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2019.
- *Trzy Lata Polityki Zagranicznej Rządu Prawa i Sprawiedliwości*, Instytut Bronisława Komorowskiego, Warszawa 2018.
- VoteWatch.eu, <https://www.votewatch.eu/en/term9-council-minority-votes-term9-poland.html>, dostęp: październik 2019.

Rozdział 8.3.

Negocjacje budżetowe

Jan Truszczyński

8.3.1. Stan sprawy

Od przedłożenia przez Komisję Europejską 2 maja 2018 r. projektu wieloletnich ram finansowych (MFF) na lata 2021–2027 przygotowano już zasadniczą część niezbędnego oprzyrządowania implementacyjnego. Na podstawie 44 projektów legislacyjnych Komisji, państwa UE w Radzie do kwietnia 2019 r, tj. do zakończenia kadencji Parlamentu Europejskiego, uzgodniły (tzw. częściowe podejście ogólne) swe stanowiska w odniesieniu do połowy tych tekstów, a zarazem Rada i Parlament osiągnęły porozumienie w zakresie dziesiątki spośród kluczowych instrumentów (m.in. *Digital Europe*, *InvestEU*, *Horizon Europe*, *Connecting Europe Facility*). Całościowe podsumowanie uzgodnionej i pozostającej do wynegocjowania materii zawiera przedstawione na czerwcową sesję Rady Europejskiej tzw. *draft Negotiating Box*. Przewodnicząca obecnie w Radzie Finlandia latem br. odbyła bilateralne konsultacje z każdym z państw członkowskich, dążąc do zidentyfikowania gradacji krajowych priorytetów dotyczących MFF, by na tej podstawie zaproponować październikowej Radzie Europejskiej sugestie kompromisowych rozwiązań spornych kwestii, a po dyskusji w RE opracować i przedłożyć przed końcem br. kolejną iterację *Negotiating Box*.

Nadal całkowicie otwarte, podobnie jak przy negocjowaniu poprzednich MFF, pozostają wszystkie liczby: całkowita wielkość środków na zobowiązania i środków na płatności, wielkość środków na poszczególne priorytety, liczbowe parametry przydziału środków w ramach polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej, rodzaj i wielkość nowych źródeł przychodów budżetowych, zakres i metoda redukcji/eliminacji mechanizmu tzw. rabatów dla grupy płatników netto do budżetu.

Wyjściowy projekt MFF jest racjonalną próbą równoczesnego osiągnięcia kilku celów: nie naruszając radykalnie preferencji płatników netto ani biorców netto, dąży do utrzymania wolumenu MFF mimo perspektywy opuszczenia UE przez jednego z głównych płatników netto, a także do relatywnego wzrostu udziału wydatków na te polityki, których ranga na liście priorytetów Unii będzie nadal rosła. Propozycja Komisji oznacza MFF na poziomie 1,11% PNB UE-27, a wybór finalnego wariantu oscyluje między opcją 1% PNB (wyjściowa pozycja negocjacyjna grupy płatników netto) a poziomem 1,3% PNB (postulat wysunięty przez Parlament Europejski). Do dyskusji na październikową Radę Europejską prezydencja fińska zaproponowała kompromisową wielkość w widełkach 1,03–1,08% PNB, w tym większe środki na Wspólną Politykę Rolną (WPR). Wkład do tej debaty przedstawiła także 9 października 2019 Komisja Europejska, rozwijając argumentację obliczoną głównie na uelastycznienie stanowiska państw-płatników netto.

8.3.2. Podejście Polski. Polska a inne państwa UE

Gdyby w łonie Rady UE istniała grupa państw o nazwie „*status quo*”, to Polska byłaby czołowym członkiem, a może i liderem takiej grupy. Kraj osiągał dobre wyniki w wykorzystaniu instrumentów obu tradycyjnych polityk: spójności i WPR, uzyskując w efekcie dodatkowe przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego oraz szybciej doganiając unijną średnią PKB *per capita*. Jednocześnie Polska wykazywała relatywnie niską konkurencyjność i skuteczność w staraniach o środki zarządzane centralnie, takie jak budżet unijnego programu wspierania badań i innowacji.

Propozycja nowego MFF – mimo iż w Warszawie spodziewano się oczywiście istotnych zmian – była dla rządu PiS zaskoczeniem. Realna, wynikająca z założeń projektu MFF redukcja tzw. koperty narodowej jest bowiem znacznie głębsza od zakładanej (spadek w polityce spójności o 23%, w funduszach na rozwój wsi o ponad 26%). Jest to konsekwencją redukcji górnego limitu funduszy (tzw. *capping*, procentowa relacja wolumenu funduszy do PKB) oraz dodatkowych kryteriów alokacji środków (jak np. poziom bezrobocia młodzieży czy nakłady na integrację społeczną i zawodową imigrantów). Głębokość cięć dla poszczególnych beneficjentów polityki spójności jest zróżnicowana, co nie ułatwi utrzymania ich koalicyjnej solidarności w finalnych fazach negocjacji MFF. Wyzwaniem negocjacyjnym (ale i dostosowawczym) dla administracji polskiej jest także znaczny proponowany wzrost środków zarządzanych centralnie, duży przyrost budżetu w pozycjach, z których Polska zapewne skorzysta niewiele lub wcale (polityka migracyjna i azyłowa, narzędzie budżetowe dla strefy euro), czy konstrukcja nowych proponowanych źródeł przychodów budżetu.

Polska nie jest pozbawiona partnerów w staraniach o modyfikację projektu MFF. O ile jednak w trakcie negocjacji poprzedniej perspektywy budżetowej spełniała funkcję lidera i motoru w tzw. grupie przyjaciół spójności, o tyle w aktualnej konfiguracji 16 członków takiej grupy jest po prostu jednym z uczestników (aczkolwiek na użytek polityki wewnętrznej rząd PiS prezentuje się jako jej główny rozgrywający). Heterogenność grupy osłabia wszakże jej negocjacyjną efektywność. Również jednolitość podejścia do MFF, demonstrowana w ramach Grupy Wyszehradzkiej – w tym żądanie utrzymania środków na spójność i na WPR na poziomie 2014–2020 – nie ma wystarczającej materialnej podstawy, by oczekiwać utrzymania pełnej solidarności V-4 aż do końca negocjacji. Z kolei Polska nie występuje jako partner w innych powstałych w kontekście MFF konfiguracjach państw członkowskich (np. promotorzy Europy cyfrowej, czy zwolennicy rozwoju wspólnej polityki migracyjnej i azyłowej). Reasumując, siła negocjacyjna i atrakcyjność koalicyjna Polski w bieżących negocjacjach MFF pozostaje ograniczona.

8.3.3. Stanowisko rządu PiS

W latach 2017 i 2018 rząd PiS sygnalizował gotowość zwiększenia polskiej składki do budżetu UE, by wspomóc utrzymanie jego poprzedniego wolumenu. W 2019 r. nie akcentuje już publicznie takiej gotowości, koncentruje się natomiast na krytyce postrzeganych jako niekorzystne elementów projektu MFF. Przeciwwstawia się proponowanej głębokości

redukcji wydatków na politykę spójności i na WPR, zgodę na wzrost udziału polityki klimatycznej w MFF uzależnia od sprawiedliwego rozłożenia kosztów tej polityki (tj. korzystnego dla Polski poziomu kompensacji z budżetu UE kosztów transformacji dekarbonizacyjnej), niechętnie odnosi się do zamierzonego wzrostu udziału w budżecie UE programów zarządzanych centralnie (domaga się, by wzrost ten był w całości sfinansowany z nowych źródeł przychodów budżetowych, a nie kosztem tzw. traktatowych polityk UE), sprzeciwia się proponowanym nowym źródłom przychodów budżetu UE (zwłaszcza opłacie za plastik) oraz postuluje – bez szczegółów – inne nowe źródła (podatek od usług finansowych, podatek cyfrowy, opłata „od wspólnego rynku”).

Związany z przyszłym MFF jest także projekt legislacyjny, mający na celu „ochronę budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich”. Złożony przez Komisję tekst proponowanego rozporządzenia został w kwietniu 2019 r. znacznie rozbudowany i doprecyzowany w trakcie pierwszego czytania w Parlamencie Europejskim, pozostając nadal przedmiotem negocjacji w Radzie. Znaczna większość państw UE popiera taki instrument ochronny. Rząd PiS nie atakuje go wprost, domaga się natomiast precyzyjnych kryteriów jego użycia oraz kwestionuje rolę Komisji w analizie stanu praworządności. Należy się liczyć z dalszymi zabiegami Polski o włączenie tego tematu do pakietu jednomyślnie podejmowanych uzgodnień i kompromisów na szczelbu Rady Europejskiej.

8.3.4. Perspektywa po polskich wyborach parlamentarnych

PiS w wyniku wyborów zachowuje bezwzględną większość w Sejmie, zapewniającą samodzielne rządzenie. Posunięcia tego rządu w łonie UE pozostaną wektorem dwu wzaajemnie sprzecznych postaw – pragmatyzmu oraz nacjonalistycznego populizmu. Proporcja, w jakiej te dwie postawy będą ewoluować w kontekście negocjacji MFF, zależna jest w dużym stopniu od trudnych obecnie do przewidzenia czynników, takich jak stopień kontroli prezesa PiS nad działaniami rządu w przypadku zaostrzenia się jego problemów zdrowotnych, czy też sposobów wewnątrzrządowej rywalizacji między M. Morawieckim a innymi „delfinami” J. Kaczyńskiego.

Spodziewać się należy, w sumie, sztywności negocjacyjnej Polski w staraniach o poprawę każdego z parametrów projektu MFF, uważanych przez rząd PiS za niekorzystne. Próg gotowości do posłużenia się dźwignią *veto* będzie stosunkowo nisko, choć PiS zadba o to, by nie szermować groźbą *veto* w pełnym osamotnieniu. Zarówno uzyska, jak i – zwłaszcza – niepowodzenia negocjacyjne będą bez skrupułów obudowywane populistyczną propagandą na użytek wewnętrzny.

Jeśli dochodzenie do finalnych kompromisów UE-27 w sprawie MFF miałoby nastąpić dopiero w trakcie przewodnictwa Niemiec w II połowie 2020 r., trzeba się będzie liczyć z podjęciem przez PiS próby osiągnięcia dodatkowego uzysku negocjacyjnego poprzez naciskanie na partnera niemieckiego argumentami o charakterze historyczno-bilateralnym.

Reasumując, Polska z rządem PiS będzie nadal jednym z trudniejszych graczy w UE.

8.3.5. Wnioski. Pożądane kierunki dalszych działań Komisji Europejskiej

- 1) W dialogu politycznym wskazane jest akcentowanie własnego interesu Polski w terminowym osiągnięciu kompromisowego kształtu i wielkości MFF: opóźnienia, zwłaszcza gdyby miały być większe niż przy poprzednim MFF, będą szkodliwe dla beneficjentów końcowych. Brak całościowego kompromisu będzie natomiast zdecydowanie niekorzystny dla państw, które są biorcami netto z budżetu ogólnego UE.
- 2) W działalności informacyjnej na terytorium Polski warto eksponować plusy projektu MFF 2021–2027 (Polska nadal zdecydowanie największym beneficjentem polityki spójności, w WPR większe wsparcie dla małych gospodarstw i wyrównanie wielkości bezpośredniego wsparcia dochodów do średniej UE), doradzać sposoby zwiększania skuteczności podmiotów polskich w staraniach o środki zarządzane centralnie, obszernie informować o interesie społeczeństw państw UE w ukierunkowaniu budżetu UE na nowe priorytety.
- 3) W pracy nad instrumentarium implementacyjnym MFF nie można dopuścić do rozwodnienia czy osłabienia kluczowych warunków brzegowych dostępu do środków MFF, takich jak przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie, czy zapewnienie odpowiedniego udziału celów klimatycznych w wydatkach współfinansowanych z budżetu UE. Dotyczy to również prób przeniesienia w Polsce kompetencji zarządczych w obszarze polityki spójności ze szczebla samorządu terytorialnego na szczebel centralny.

Dokumenty

- *Multiannual Financial Framework 2021–2027 – Progress Report*, Council of the EU, 2/4/2019, doc. 6443/3/19 REV 3.
- *Multiannual Financial Framework 2021–2027 – revised draft Negotiating Box*, Council of the EU, 14/6/2019, doc. 10010/1/19 REV 1.
- *Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027*. Komunikat Komisji z 2/5/2018, COM (2018) 321 final.
- *Ochrona budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*. Projekt rozporządzenia Rady UE i Parlamentu Europejskiego, dokument TA-8-2019-0349_PL, 4/4/2019.
- *Time to decide on the Union's financial framework for 2021–2027*, The European Commission's contribution to the European Council meeting on 17–18 October 2019, Brussels, 9/10/2019, COM (2019) 456 final.

Zalecana literatura

- Becker P., *Ein neuer Haushalt für die EU*, SWP-Studie 14, Juni 2019, Berlin.
- *New Beginnings, An EU budget in support of the next Commission's agenda*, Jacques Delors Institute Paris/Berlin, 2/9/2019.

Rozdział 8.4.

Trójmorze jako alternatywny wobec UE twór geopolityczny

Krzysztof Krysieniel

8.4.1. Zarys współpracy regionalnej między Bałtykiem, Adriatykiem a Morzem Czarnym

Państwa leżące w Europie między trzema morzami Bałtyckim, Adriatyckim i Czarnym w historii najnowszej były częściej przedmiotami niż podmiotami polityki międzynarodowej. Ani ich potencjał gospodarczy, ani ludnościowy, ani militarny nie stawiał i nie stawia ich w pierwszym szeregu potęg europejskich. Do tego dodać należy niefortunne położenie między dwoma hegemonami – Rosją (ZSRR) i Niemcami, co dodatkowo komplikowało ich losy. Trudno zatem się dziwić, iż niejednokrotnie pojawiały się pomysły, aby z tych środkowo- i wschodnioeuropejskich „małych narodów Europy” – jak określał je Miroslav Hroch – stworzyć jeden, oparty na współpracy byt, który byłby w stanie przeciwstawić się nieobliczalnym i niebezpiecznym żywiołom – niemieckiemu i rosyjskiemu.

Polskim wkładem w próby tworzenia w pierwszych dekadach XX wieku bloku współpracujących ze sobą krajów była koncepcja federacji państw od Bałtyku po Morze Czarne, odcinającej Rosję od Europy. Stanowiła ona w pewnym sensie odpowiedź na niemiecką koncepcję *Mitteuropa*, a z drugiej nawiązanie do Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Za autora i gorącego orędownika tej koncepcji uważany był Józef Piłsudski. Jednak wynik wojny z Rosją Radziecką, a następnie trudne relacje Polski z niektórymi sąsiadami, mającymi uczestniczyć w tym projekcie (Czechosłowacja i Litwa), bezwzględnie zweryfikowały ambitne zamierzenia. Wprawdzie, mimo tych ewidentnych przeszkód, minister spraw zagranicznych Józef Beck zaproponował w drugiej połowie lat 30. koncepcję „Międzymorza”, czyli bloku państw leżących między Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym, z kluczową rolą przewidzianą dla Polski, Rumunii i Węgier, jednak i ten plan nie doczekał się realizacji. Wybuch II wojny światowej i jej skutki dla regionu na długo przekreśliły szanse na jakiegokolwiek stworzenie tego typu bloku.

8.4.2. Byle do Unii, czyli współpraca regionalna pod presją

Zmiany postępujące w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 r. politycznie i społecznie przeorały całkowicie ten region. Rozpad ZSRR, Czechosłowacji i Jugosławii spowodował dodatkowo powstanie nowych podmiotów, które z różnym powodzeniem starały się odnaleźć miejsce w zmienionej rzeczywistości. Nowym celem, swoistą „ziemią obiecaną” dla większości krajów regionu stała się Unia Europejska (i niejako po drodze

NATO), do której należało dążyć nie oglądając się – zdaniem niektórych polityków – na swoich najbliższych sąsiadów (przykład Czech z lat 90. XX wieku).

Na szczęście, po jakimś czasie przyszło otrzeźwienie, poparte czytelnymi sygnałami z Brukseli, że region będzie traktowany jako pewna całość, jednolita grupa państw, od której przed zaproszeniem do Unii wymaga się wykazania współpracą dwu- i wielostronną. Stąd działania w ramach Grupy Wyszehradzkiej, powołanie CEFTA i inne inicjatywy regionalne. Niemniej aktywność ta przez państwa należące do wymienionych organizacji była traktowana z dystansem, bardziej jako wymuszony przez UE środek do wymarzonego celu niż cel sam w sobie.

8.4.3. Wreszcie w raju, czyli zderzenie z rzeczywistością

Po akcesji największej grupy państw z Europy Środkowej i Wschodniej, co miało miejsce w 2004 r., oraz po kolejnych rozszerzeniach w 2007 r. (Rumunia i Bułgaria) oraz 2013 r. (Chorwacja), większość krajów leżących między Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym znalazła się w UE. Jednak samo członkostwo, po fali początkowego entuzjazmu, przyniosło także szereg rozczarowań, przede wszystkim w wyniku porównania poziomu życia mieszkańców „starej” i „nowej” Unii.

Widoczne dla wszystkich stało się opóźnienie cywilizacyjne, przejawiające się m.in. niską wydajnością produkcji, przestarzałą infrastrukturą drogową i kolejową, zniszczonym środowiskiem naturalnym czy niższym poziomem nauki. Do tego doliczyć należy słabość struktur władzy w niektórych krajach, płytkie zakorzenienie się zasad demokracji, zagrożenie korupcją czy wzrost nacjonalizmów.

Wszystkie te niekorzystne czynniki wpłynęły (i wciąż wpływają) na ugruntowanie się w niektórych kręgach unijnych poglądu o podziale Europy na starą (czyli stabilną, bogatą i demokratyczną) oraz nową (biedną, roszczeniową, niestabilną politycznie).

8.4.4. Powrót do przeszłości, czyli idea Trójmorza

Trudno się zatem dziwić, że w tych „nowych” państwach znalazły się siły polityczne, które, często posługując się mocno uproszczonym przekazem, zaczęły podważać zastany stan rzeczy. Nie odrzucały przy tym idei integracji europejskiej jako takiej, ale wskazywały na specyfikę regionu i trudności z jej zrozumieniem przez „starą” Europę, a także na konieczność specjalnego traktowania państw postsocjalistycznych. Jednocześnie niektórzy liderzy tych ugrupowań zaczęli snuć wizje – mniej lub bardziej realne – podjęcia współpracy regionalnej jako pewnego uzupełnienia dla procesów występujących wewnątrz Unii Europejskiej.

Do takich ugrupowań można zaliczyć Prawo i Sprawiedliwość. Przejęło ono ponownie władzę w Polsce w wyniku wygranych w 2015 r. wyborów, najpierw prezydenckich (Andrzej Duda), a następnie parlamentarnych (stanowiąc trzon Zjednoczonej Prawicy). Niemal natychmiast zmienił się też wydźwięk polityki zagranicznej, prowadzonej przez nowy rząd. Doszło do osłabienia współpracy z głównymi dotychczas partnerami w Unii, czyli z Niemcami, czy wręcz ochłodzenia w relacjach z Francją. Ciężar współpracy w zakresie bezpieczeństwa oparto niemal wyłącznie na relacjach ze Stanami Zjednoczonymi, natomiast z krajów

regionu wyraźnie zaczęto faworyzować relacje z rządem węgierskim, na którego czele od lat stoi Viktor Orban. Obniżono jednocześnie, głównie z powodów sporów o charakterze historycznym, poziom współpracy z Ukrainą. Można zaryzykować stwierdzenie, że właśnie kwestie historyczne zaczęły odgrywać kluczową rolę w stosunku polskich władz do regionu.

Bez wątpienia przejawem tej tendencji stał się powrót do promowania koncepcji współpracy regionalnej krajów leżących między Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym. Głównym orędownikiem Trójmorza, bo tak nazwano ten format, stał się prezydent Andrzej Duda. Jeszcze w 2015 r. wraz z prezydent Chorwacji, Kolindą Grabar-Kitarović wystosował apel do przywódców 12 państw regionu (Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Czechy, Słowacja, Austria, Węgry, Słowenia, Chorwacja, Rumunia, Bułgaria), aby podjęli współpracę na rzecz tego obszaru. Jak można zauważyć, do współpracy nie zaproszono Ukrainy, ani innych (poza krajami bałtyckimi) państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego. Trudno uznać to za przypadek, a raczej stanowi to potwierdzenie zmiany dotychczasowej polskiej polityki zagranicznej wobec wschodnich sąsiadów.

Pierwsze spotkanie inicjatywy odbyło się we wrześniu 2015 r. w Nowym Jorku, natomiast formalny I szczyt Trójmorza odbył się 25 sierpnia 2016 r. w Dubrowniku. Hasłem przewodnim spotkania stało się: „Wzmacnianie Europy: Budowanie połączeń między Północą i Południem”. W sposób czytelny wskazywało ono na chęć wzmocnienia relacji między państwami leżącymi na osi północ-południe, kosztem dominującej do tej pory osi wschód-zachód, z automatu niejako uwzględniającej Niemcy. I natychmiast musiało się pojawić pytanie, czy nowa inicjatywa nie ma na celu zbudowania w tej części Europy bloku co najmniej nieufnego wobec Berlina. Jednak jeśli nawet w kręgu polskich władz pojawiła się taka pokusa, to szybko musiano się jej pozbyć, gdyż pozostałe kraje Trójmorza w żadnym wypadku nie miały zamiaru ochładzać relacji z Niemcami. Same władze w Berlinie początkowo zachowywały wyraźny dystans wobec nowej inicjatywy regionalnej, szczególnie po ostrym wystąpieniu prezydenta USA Donalda Trumpa na II szczycie Trójmorza odbywającym się lipcu 2017 r. w Warszawie. Dopiero w kolejnym roku nastąpiła zmiana w niemieckiej polityce. Szef dyplomacji RFN Heiko Maas wziął udział w kolejnym, wrześniowym szczycie inicjatywy w Bukareszcie i nawet wyraził na nim chęć włączenia się Niemiec do Trójmorza. Oferta ta spotkała się jednak z mieszаныmi reakcjami (prezydent Rumunii za, premier Polski w ogóle nie odniósł się do oferty).

Jaki cel ma powołanie kolejnej inicjatywy regionalnej, jaką jest Trójmorze? I czy po ostatnich wyborach z 2019 roku należy spodziewać się jakichś zmian? Odnosząc się do celu, to już na I szczycie w Dubrowniku ograniczono się do tematów związanych z sektorem energii, transportu (szczególnie korytarza Bałtyk-Adriatyk), komunikacji cyfrowej i nauki. Potem dołączono jeszcze powołanie Funduszu Trójmorza. Nie jest to zatem inicjatywa, która mogłaby zagrozić jednoci Unii Europejskiej, doprowadzając do stworzenia alternatywnych struktur wobec już istniejących. Ma raczej wspierać rozwój regionalny w oparciu o już istniejące mechanizmy.

Początkowo zadawano sobie pytanie, czy nowe polskie władze, promując Trójmorze, nie dążą mimo wszystko do osłabienia UE? Jednak takie propozycje na pewno zostałyby odrzucone przez pozostałe kraje. Nie jest to też grupa państw, których wzajemne relacje przebiegają bezproblemowo, bowiem do Trójmorza należą kraje, które mają wiele nieuregulowanych kwestii, rzutujących na ich wzajemne stosunki (Polska i Litwa, Chorwacja i Słowenia, Rumunia i Węgry itd.).

8.4.5. Wnioski

- 1) Wyniki ostatnich wyborów do polskiego parlamentu nie powinny wpłynąć na zmianę działania w ramach omawianej inicjatywy. Utrzymanie się przy władzy PiS nie jest tu nawet głównym powodem, aczkolwiek ma na pewno istotne znaczenie (w programie wyborczym tej partii określono Trójmorze „jednym z najważniejszych strategicznych projektów w zakresie polityki zagranicznej”). Kluczowy jest tu fakt, iż od początku orędownikiem inicjatywy był prezydent Andrzej Duda i dopóki trwa jego kadencja, zapewne będzie on działał na rzecz jej wzmocnienia.
- 2) Jednak ta wolta w stronę współpracy na osi północ-południe jest przejawem odwrócenia się całego obozu PiS od problematyki wschodniej. Dość symptomatycznym tego przykładem była likwidacja pod koniec 2018 r. lubelskiego Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, bardzo ważnego ośrodka badawczego, zasłużonego dla polskiej nauki i kontaktów z państwami dawnego ZSRR. Zastąpiono go rządowym Instytutem Europy Środkowej, który ma się skupiać głównie na przygotowaniu ekspertyz dotyczących przede wszystkim państw należących do Trójmorza.
- 3) Wspólnym celem prezydenta i nowego rządu będzie zapewne utrzymanie zainteresowania Amerykanów tą inicjatywą, co ma wpłynąć na wzrost poziomu bezpieczeństwa (w tym także energetycznego) w regionie.
- 4) Nie należy się obawiać, iż Trójmorze zostanie wykorzystane przez nowy-stary polski rząd jako narzędzie do rozbicia UE, choćby ze względu na niechęć innych członków inicjatywy do takiego podejścia. Raczej można je traktować jako formę uzupełniającej współpracy w nieco zaniedbanym pod pewnymi względami regionie (np. pod względem infrastruktury transportowej). Przy okazji ma to oczywiście przynieść pewne cele polityczne (raczej na potrzeby polityki wewnętrznej niż zewnętrznej), ale nawet wobec ich potencjalnego wykorzystania przez PiS nie będą one stanowiły zagrożenia dla jednoci Unii Europejskiej.

Dokumenty

- Program Prawa i Sprawiedliwości 2019, pis.org.pl/dokumenty
- Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,105,wspolna-deklaracja-w-sprawie-inicjatywy-trojmorza.html>

Zalecana literatura

- Michałek M., *Wielki plan małych państw. Jak Trójmorze wzmocni lub podzieli Unię*, <https://www.tvn24.pl/magazyn-tvn24/wielki-plan-malych-panstw-jak-trojmorze-wzmocni-lub-podzieli-unie,106,1968>
- *Trójmorze – ABC inicjatywy 12 państw unijnych*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-regionalna/news/trojmorze-abc-inicjatywy-12-panstw-unijnych/>
- Zaniewicz M., *Międzymorze czy trójmorze? Słownik koncepcji polskiej polityki wschodniej*, <https://www.eastbook.eu/2017/10/11/miedzymorze-czy-trojmorze-sloownik-koncepcji-polskiej-polityki-wschodniej/>

Rozdział 8.5.

Rola Grupy Wyszehradzkiej w Unii Europejskiej

Tomasz Kubin

8.5.1. Grupa Wyszehradzka jako forum współpracy państw członkowskich UE

Grupa Wyszehradzka (Visegrad Group, V4), to działające od 1991 r. wielostronne forum współpracy międzynarodowej czterech państw Europy Środkowej: Polski, Czech, Słowacji i Węgier (do 1993 r. i rozpadu Czechosłowacji znana jako tzw. Trójkąt Wyszehradzki), które od 2004 r. są członkami UE. Grupa Wyszehradzka, obok np. Beneluxu, Rady Nordyckiej, Trójkąta Weimarskiego, Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, stanowi wielostronną strukturę współpracy grupy państw w Europie.

8.5.2. Grupa Wyszehradzka przed rokiem 2015

Współpraca w ramach V4 ma szeroki zakres i dotyczy bardzo wielu dziedzin – polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, gospodarki, transportu i infrastruktury, rolnictwa, rozwoju regionalnego, spraw wewnętrznych, ochrony środowiska, edukacji, kultury, turystyki, sportu i innych. Jednocześnie V4 nie posiada żadnej formalnej struktury instytucjonalnej, opiera się na cyklicznych spotkaniach przedstawicieli państw członkowskich różnych szczebli (od szefów państw lub rządów do ekspertów) i realizacji przez grupy robocze ustaleń zapadających na tych spotkaniach. Jediną instytucją w ramach V4 jest powołany w 2000 r. Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki, wspierający współpracę w zakresie nauki, edukacji i kultury. W ramach formuły „Grupa Wyszehradzka +” odbyło się wiele spotkań z przywódcami politycznymi innych państw i organizacji międzynarodowych.

W przeszłości współpraca w ramach V4 słabła (a nawet zanikała – w drugiej połowie lat 90. XX w. mówiono nawet o końcu V4) i odżywała. Wiele razy egoistyczne działania poszczególnych państw V4 brały górę nad współpracą. Jednak elastyczność wynikająca z braku precyzyjnie zdefiniowanych celów oraz struktury instytucjonalnej pozwalała V4 przetrwać kryzysy we wzajemnej współpracy i podejmować wspólne działania wtedy, gdy było to korzystne dla wszystkich partnerów.

8.5.3. Grupa Wyszehradzka w okresie rządów w Polsce PiS 2015–2019

Wzmocnienie współpracy Polski z państwami V4 było deklarowane w programie PiS nie tylko z 2014 r., ale także w programach wcześniejszych (z lat 2005, 2009 i 2011). Po objęciu władzy w 2015 r. Grupa Wyszehradzka stała się, obok sojuszu z USA, najważniejszym kierunkiem polityki zagranicznej Polski. Dlatego należy uznać go za trwały element w polityce PiS.

Specyfika formuły V4 nie przeszkadzała w efektywnej współpracy, pomimo kilku bardzo istotnych różnic pomiędzy państwami V4 (m.in. członkostwo Słowacji w strefie euro, polityka wobec Rosji, różne zaangażowanie we wzmocnioną współpracę w UE). Sprzeciw wobec narzucania relokacji uchodźców/imigrantów, wzajemna pomoc Polski i Węgier w obliczu uruchomionej wobec tych państw procedury art. 7 TUE, weto na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2019 r. Polski, Węgier i Czech (a także Estonii¹) wobec neutralności klimatycznej UE do roku 2050 jako celu polityki klimatycznej, to najważniejsze przykłady zacieśnienia współpracy państw V4 w ostatnich latach.

8.5.4. Priorytety Komisji Europejskiej 2019–2024 a państwa Grupy Wyszehradzkiej po wyborach do parlamentu w Polsce w 2019 roku

Zgodnie z programem PiS z 2019 r., wzmacnianie potencjału EŚiW to jeden z głównych kierunków polityki zagranicznej, jaką powinna prowadzić Polska, a najważniejszym forum współpracy w tym regionie ma być nadal właśnie V4. Biorąc to pod uwagę oraz doświadczenia z lat 2015–2019, można uznać za pewne, że po roku 2019 dla rządu PiS państwa V4 będą nadal jednymi z najważniejszych partnerów.

Wśród priorytetów Komisji Europejskiej na kadencję 2019–2024, zdefiniowanych przez Przewodniczącą Ursulę von der Leyen, dwa są szczególnie istotne w kontekście współpracy V4.

- Pierwszy z nich to zapowiedź podjęcia działań, aby do roku 2050 Europa stała się pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu. Jako narzędzia mające pozwolić na osiągnięcie tego celu wskazano m.in. rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla na kolejne sektory gospodarki i transgraniczny podatek od emisji dwutlenku węgla. Biorąc pod uwagę uwarunkowania gospodarcze państw V4, w tym przede wszystkim sektora energetycznego oraz przemysłowego, a także pamiętając o wspomnianym sprzeciwie trzech państw spośród V4 wobec przyjęcia przez Radę Europejską w czerwcu 2019 r. jako celu UE osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., działania KE w sferze polityki klimatycznej i energetycznej, które będą odbierane przez państwa V4 jako naruszające ich interesy, napotkają dalszy opór. Dlatego zapowiedź utworzenia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji jest nie tylko uzasadniona, ale konieczna. Jednak cele, wartość, warunki uzyskania

¹ W październiku 2019 r. poinformowano, że Estonia zmieniła zdanie w tej sprawie.

środków z tego Funduszu itp. rzeczywiście muszą być sprawiedliwe, tzn. uwzględniające realia sektora energetycznego i przemysłowego, poziom rozwoju gospodarczego i technologicznego oraz możliwości finansowe państw V4.

- Drugi priorytet nowej Przewodniczącej Komisji, to poszanowanie praworządności. W pełni należy zgodzić się z tym, że naruszanie podstawowych zasad rządów prawa to podważenie prawnych, politycznych i gospodarczych podstaw UE. Unia to przede wszystkim wspólnota prawa, a łamanie zasad praworządności bez żadnych konsekwencji oznaczałoby faktyczny koniec projektu integracyjnego w jego wypracowanej do tej pory postaci. Nie ma bowiem możliwości prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i poszanowania praw podstawowych mieszkańców państw UE bez gwarancji trójpodziału władz czy niezależności systemów sądownictwa w państwach członkowskich².

Problem poszanowania praworządności w kontekście V4 jest szczególnie ważny dlatego, że w odniesieniu do Polski i Węgier uruchomiona została procedura art. 7 TUE. Jednak jej dotychczasowy przebieg wskazuje, że art. 7 TUE jest mało skuteczny. Co więcej, może skłaniać do zacieśniania współpracy rządy państw, wobec których został uruchomiony. Doświadczenia pokazują, że efektywniejsze jest składanie przez Komisję skarg do Trybunału Sprawiedliwości. Jednak jest to droga bardzo wolna i dotycząca konkretnych, pojedynczych problemów. Dlatego wypracowanie i wprowadzenie mechanizmu monitorowania przestrzegania zasady praworządności jest uzasadnione. Może to być skuteczny instrument, szczególnie jeśli zostałby powiązany z wypłatą funduszy z budżetu UE.

Jednak mechanizm ten musiałby być przejrzysty, obiektywny, stosowany rzetelnie i konsekwentnie wobec wszystkich państw członkowskich. Doświadczenia z Paktem Stabilności i Wzrostu, w ramach którego Rada wielokrotnie stwierdzała wystąpienie nadmiernego deficytu w odniesieniu do prawie wszystkich państw UE, ale ani razu nie nałożyła sankcji, powinny być tutaj dobrą lekcją. W priorytetach Ursuli von der Leyen czytamy, że podtrzymuje ona „propozycję, by praworządność stała się integralną częścią kolejnych wieloletnich ram finansowych”. Należy tutaj zwrócić uwagę, że oznacza to ryzyko blokowania przyjęcia wieloletnich ram finansowych, do czego konieczna jest jednomyślność w Radzie.

Przyjęcie nowych, uwzględniających aktualne wyzwania, regulacji w dziedzinie migracji i azylu, także jest potrzebne. Należy jednak pamiętać o tym, do jak głębokich podziałów i konfliktów w UE doprowadziła próba narzucania kwot relokacji migrantów/uchodźców w czasie kryzysu w roku 2015 i następnych. Wspólne stanowisko w tej sprawie było jednym z najważniejszych czynników konsolidujących państwa V4. Dlatego działania w tym zakresie powinny uwzględniać przynajmniej dwie okoliczności.

- Pierwsza – UE i jej państwa nie są dziś w stanie przyjąć i zapewnić godnych warunków życia wszystkim potencjalnym uchodźcom i imigrantom, którzy chcieliby do UE przybyć.
- Druga – to realia społeczne w poszczególnych państwach UE, w tym szczególnie w państwach V4, i nastawienie opinii publicznej w tej sprawie.

Nie można w tak drażliwej społecznie sprawie, która ponadto jest bardzo łatwa do instrumentalnego wykorzystania politycznego, narzucać rozwiązań nieakceptowanych przez wyraźną większość społeczeństw przynajmniej niektórych państw UE. Jeśli Komi-

² Zob. rozdział 5.1. w niniejszej książce.

sja i inne instytucje UE nie uwzględnią tych okoliczności, to zostanie to wykorzystane przez partie polityczne walczące o władzę w państwach UE, konsolidując znaczne grupy społeczne wokół sprzeciwu wobec narzucania niechcianych rozwiązań w tym zakresie. Rezultatem będzie nie tylko silny opór w tej sprawie, ale także utrudniona współpraca w innych kwestiach na forum unijnym.

8.5.5. Wnioski

- 1) Utrzymanie władzy przez PiS oznacza, że współpraca z państwami V4 nadal będzie jednym z najważniejszych kierunków polityki zagranicznej Polski. Różnice pomiędzy państwami V4 w podejściu do przynajmniej kilku istotnych kwestii polityki międzynarodowej pozostaną, ale nie będzie to przeszkodą do współpracy w innych sprawach.
- 2) Przelamanie oporu państw V4 wobec ambitnych celów Komisji Europejskiej w dziedzinie polityki klimatycznej jest możliwe, pod warunkiem stworzenia mechanizmów zapewniających realne i sprawiedliwe wsparcie (finansowe, technologiczne) transformacji energetyki i przemysłu w tych państwach.
- 3) Jednym z największych wyzwań dla nowej Komisji będzie zapewnienie poszanowania rządów prawa w państwach członkowskich UE. Porażka w tej sprawie byłaby rujnująca dla całej Unii. W sytuacji, w której znaczenie procedury art. 7 TUE jest bardzo ograniczone, a postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości zbyt długotrwałe i dotyczące pojedynczych spraw, wypracowanie nowego, efektywnego mechanizmu mającego systemowo zapewnić poszanowanie rządów prawa w państwach UE jest konieczne.
- 4) Powiązanie takiego mechanizmu z wypłatą środków finansowych z budżetu UE może zapewnić mu skuteczność. Jednak każdy mechanizm musi gwarantować rzetelną, obiektywną i przejrzystą ocenę wszystkich państw członkowskich UE, które muszą być traktowane dokładnie tak samo. W przeciwnym razie będzie to wykorzystywane przez populistów i eurosceptyków do szerzenia niechęci do UE i jej instytucji.

Zalecana literatura

- Czyż A., Kubas S., *Państwa Grupy Wyszehradzkiej: pomiędzy przeszłością a teraźniejszością*, Katowice 2014.
- Czyż A., *Współpraca regionalna państw Grupy Wyszehradzkiej. Doświadczenia i perspektywy*, Katowice 2018.
- Kubin T., *Grupa Wyszehradzka – perspektywy dalszej współpracy*, Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne, vol. 42/2014, s. 24–39.

Rozdział 8.6.

Relacje Polski z Niemcami

Justyna Miecznikowska

8.6.1. Pojednanie polsko-niemieckie

Pojednanie między Polską a Niemcami, rozpoczęte jeszcze w okresie zimnej wojny, a kontynuowane po przełomie 1989/1990, umożliwiło zrastanie się postjałtańskiej Europy. Fundamentem bilateralnych relacji stał się podpisany 14 listopada 1990 r. traktat o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej oraz układ o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 17 czerwca 1991 r.

We wzajemnych relacjach dominowała jednak przez długi czas asymetria, będąca konsekwencją różnic w potencjale gospodarczym oraz standardzie życia, brakiem otwartego dialogu społeczeństw, a także paternalistycznej roli, jaką przyjęły Niemcy, wspierając starania Polski o akcesję do Unii Europejskiej.

Nowy ważny rozdział współpracy Polski i Niemiec otworzyło członkostwo obu państw w Unii Europejskiej, stwarzając szansę – po 2004 r. – na umocnienie realnego partnerstwa oraz intensywny dialog polityczny dotyczący zarówno zagadnień bilateralnych jak i europejskich.

8.6.2. Stanowisko rządu PiS w latach 2015–2019

W programie politycznym z 2014 r. PiS deklarowało przywrócenie podmiotowej, odważnej i realistycznej polityki zagranicznej, z właściwą hierarchią priorytetów, przyjmując za punkt wyjścia ochronę szeroko pojętych interesów narodowych. Zapowiedziano odwrót od „klientelizmu, szczególnie w stosunku do Niemiec i Brukseli” realizowanego przez rządy koalicji PO-PSL. Skrytykowano dotychczasową strategię „płynięcia w głównym nurcie europejskim”, oznaczającą, według PiS, nadmierne ustępstwa wobec Berlina, za jakie uznano przyjęcie pakietu klimatycznego oraz zgodę na relokację uchodźców w Polsce. Za błąd rządu PO-PSL postrzegano rozluźnianie więzi sojuszniczych ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki i założenie, że „odpowiedzialność za bezpieczeństwo Polski przejmie Unia Europejska zdominowana przez Niemcy”.

Politykę zagraniczną rządu Donalda Tuska wobec Niemiec PiS oceniło jako nieudolnie wykonywaną oraz opartą na błędnych założeniach. Krytykowano brak reakcji ze strony polskich władz „na kwestionowanie przez Niemcy prawdy historycznej i moralnego sensu II wojny światowej”, wskazując m.in. na ekspozycję Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz na filmy historyczne emitowane w publicznej niemieckiej telewizji. PiS podkreślało, że relacje z Niemcami powinny opierać się „na zasadzie równoprawnego

partnerstwa realizującego interesy obu stron poprzez konsekwentny dialog”. Za zakładające wzajemne porozumienie uznano m.in. brak regulacji statusu polskiej mniejszości narodowej w Niemczech, niewystarczającą ochronę praw polskich rodziców w rodzinach mieszanych wobec Jugendamtów, kwestię swobodnego dostępu do zespołu portów Szczecin-Świnoujście oraz budowę gazociągu północnego.

W pierwszym *exposé* wygłoszonym w Sejmie w styczniu 2016 r. minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski zadeklarował kontynuację przyjaznych relacji z Niemcami, „najważniejszym partnerem gospodarczym Polski”, zapowiadając jednocześnie „mały remanent spraw sąsiedzkich”. Minister podkreślił, że kontakty polsko-niemieckie będą się jeszcze lepiej rozwijać, jeśli „będzie im towarzyszyć szczerłość i otwartość, a nie udawana czasem, powierzchowna koncyliacyjność”.

O utracie znaczenia Niemiec w polskiej polityce zagranicznej może jednak świadczyć zapowiedź wzmocnienia współpracy z Wielką Brytanią oraz z państwami w regionie Morza Bałtyckiego i Europy Środkowej. Odnosząc się do kryzysu projektu europejskiego, wskazywanego jako jedno z głównych wyzwań polskiej dyplomacji, minister W. Waszczykowski zapewnił gotowość Polski do działań na rzecz „Unii wolnych narodów i równych państw”. Cel ten jednak miałby stać w sprzeczności z popieraną przez Niemcy propozycją Unii dwóch prędkości jak i ideą zacieśniania współpracy ekonomicznej i politycznej przez państwa strefy euro. Dla rządu PiS bowiem „odchodzenie przez UE od zasad traktatowych w poszukiwaniu doraźnych efektów to powrót do systemu koncertu mocarstw”.

W kolejnym *exposé* z 2017 r. minister W. Waszczykowski podkreślił, iż Polsce zależy na utrzymaniu bliskich relacji z Niemcami – „głównym partnerem w Unii Europejskiej, priorytetowym partnerem gospodarczym i ważnym sojusznikiem w ramach NATO”, ale równocześnie oczekiwana jest „większa otwartość i zrozumienie dla polskich racji i prawa do realizowania polskich interesów”. Tym samym szef polskiej dyplomacji odniósł się do krytycznych wypowiedzi ze strony polityków SPD i CDU/CSU oraz negatywnych artykułów prasy niemieckiej komentujących politykę rządu Beaty Szydło w kontekście stawianych Polsce przez instytucje unijne zarzutów łamania praworządności.

Nowy szef dyplomacji rządu PiS Jacek Czaputowicz w *exposé* z 2018 r. wskazał, iż przyjazne polsko-niemieckie relacje są warunkiem powodzenia wszelkich pozytywnych projektów zgłaszanych na forum Unii Europejskiej. O ociepleniu wzajemnych kontaktów mogą świadczyć zapewnienia ministra o zbliżonych stanowiskach Polski i Niemiec na wiele kwestii m.in. współpracę obronną, politykę fiskalną, ocenę konsekwencji *Brexitu* i agresywnej polityki Rosji wobec Ukrainy. Równocześnie minister J. Czaputowicz podkreślił iż, projekt Nord Stream 2 stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego całego regionu oraz dla unijnego rynku energii. Zapowiedział również, iż rząd PiS będzie poszukiwać możliwości prawnych, politycznych i finansowych należytego zadośćuczynienia dla Polaków za krzywdy poniesione w czasie II wojny światowej.

Dyskusja na temat potencjalnego domagania się od Niemiec odszkodowań za straty wojenne rozpoczęła się, gdy w połowie 2017 r. Biuro Analiz Sejmowych – na wniosek posła z PiS – przedstawiło opinię prawną stwierdzającą, że Polsce przysługują wobec Niemiec roszczenia odszkodowawcze za straty materialne i osobowe, bowiem roszczenia te ani nie wygasły, ani nie uległy przedawnieniu. Powołany jesienią 2017 r. parlamentarny

Zespół ds. oszacowania wysokości odszkodowań należnych Polsce od Niemiec za szkody wyrządzone w trakcie II wojny światowej miał za zadanie opracować raport o stratach wojennych. Praca nad raportem została zakończona w maju 2019 r.

W informacji na temat polityki zagranicznej w marcu 2019 r. minister Czaputowicz podkreślił – „Niemcy są dominującym partnerem wymiany handlowej dla Polski, przyjmującym ok. 28 procent polskiego eksportu”, tym samym silna i stabilna gospodarka niemiecka jest więc nieodzownym warunkiem sukcesu gospodarczego Polski. Podkreślił wagę wzajemnych kontaktów, dużą częstotliwość bilateralnych spotkań oraz konsultacji międzyrządowych, służących określeniu dalszych ram współpracy. Podkreślił również, że oba rządy zgodnie opowiadają się za pełnym poszanowaniem czterech swobód na wspólnym rynku, w tym za pogłębieniem jego wymiaru cyfrowego oraz podtrzymaniem sankcji gospodarczych nałożonych na Rosję. Problematiczne pozostaje jednak odmienne podejście do projektu Nord Stream 2, popieranego przez Niemcy. Dla polskiej dyplomacji deklarowanym priorytetem jest „zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego”, poprzez uniezależnienie się od rosyjskich dostaw gazu, dlatego Polska konsekwentnie przeciwstawia się budowie gazociągu północnego. Wśród wyzwań w relacjach polsko-niemieckich wymieniono zagwarantowanie praw Polonii i Polaków mieszkających w Niemczech oraz kwestię reparacji z tytułu II wojny światowej.

8.6.3. Perspektywa po wyborach

Program PiS z września 2019 r. zapowiada kontynuację polityki zagranicznej opartej na wymiarze aksjologicznym i pragmatycznym, co „oznacza odejście od polityki wtórnej i peryferyjnej, podporządkowanej silniejszym państwom” oraz silną i skuteczną realizację polskich interesów w Unii Europejskiej, rozumianej jako brak zgody na neutralność klimatyczną czy też wycofanie zgody przez rząd PiS na relokację migrantów do Polski. Przejawem takiej polityki zagranicznej byłoby deklarowane zerwanie z klientelizmem na „rzecz dbałości o swój status międzynarodowy i pozycję w skali globalnej” i „zdolność do prowadzenia własnej polityki historycznej”.

PiS deklaruje zwłaszcza większą ochronę dla Polaków i Polonii mieszkających za granicą. Temat ten może być kontrowersyjnym w relacjach polsko-niemieckich, ponieważ oznacza dążenie do uregulowania statusu polskiej mniejszości w Niemczech i zagwarantowanie jej m.in. prawa do nauki języka polskiego. Za swój szczególny obowiązek PiS postrzega dbałość o pozytywny obraz Polski w środowisku międzynarodowym, co ma się wyrażać zdecydowaną reakcją na „wszelkie przejawy antypolonizmu oraz fałszowania” historii Polski zwłaszcza dotyczącej II wojny światowej. W programie z 2019 r. PiS zdecydowanie podkreśla, że krzywdy wojenne powstałe w II wojnie światowej nie zostały dotychczas zadośćuczynione.

8.6.4. Konkluzje

- 1) W ostatnich latach wyzwaniem we wzajemnych relacjach na szczeblu politycznym stały się odmienne poglądy na stosunki bilateralne i kwestie polityki europejskiej. Co więcej, rząd PiS akcentował różnice interesów, domagając się od Niemiec uznania zasadności wysuwanych oczekiwań i gotowości do ustępstw. Polskę i Niemcy różniło zwłaszcza podejście do integracji europejskiej, oceny kryzysu migracyjnego (w tym sposobów radzenia sobie z napływającą do zjednoczonej Europy falą uchodźców) oraz perspektyw rozwoju polityki klimatycznej i energetycznej.
- 2) W świetle wyników wyborów można zakładać, że taki kierunek polityki PiS nie ulegnie zasadniczej zmianie. Dominować będzie nadal „polityka historyczna”, zapewne podtrzymywane będą roszczenia odszkodowawcze (nie jest pewne, czy nastąpi ich „operacjonalizacja”, tj. podjęcie próby ich formalnego podniesienia w stosunku do Niemiec).
- 3) W tym kontekście warto przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w 2018 r. które wykazują, że Polacy nie są jednomyślni w ocenie tego, czy należy domagać się odszkodowań wojennych od Niemiec. O ile 46% ankietowanych opowiada się za reparacjami, to 40% badanych uważa, że ten temat jest zamknięty i oba kraje powinny skoncentrować się na współpracy w ramach UE. Roszczenia reparacyjne popiera głównie elektorat PiS (63% wyborców tej partii opowiada się za odszkodowaniami), natomiast w mniejszym stopniu zwolennicy PO (jedynie 35%).

Dokumenty

- *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Jacka Czaputowicza o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 r.*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-jacek-czaputowicz-o-priorytetach-polskiej-dyplomacji-w-2019-roku>
- *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Jacka Czaputowicza o priorytetach polskiej dyplomacji w 2018 r.*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/expose-2018>
- *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Witolda Waszczykowskiego na temat polityki zagranicznej Rządu RP w 2017 r.*, https://msz.gov.pl/pl/p/rzym_it_a_pl/aktualnosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w_2017_roku?channel=www
- *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Witolda Waszczykowskiego na temat polityki zagranicznej Rządu RP w 2016 r.*, <https://www.rp.pl/Rzad-PiS/160129236-Pelna-tresc-expose-Witolda-Waszczykowskiego.html>
- *Program Prawa i Sprawiedliwości 2014*, <http://www.pis.org.pl>
- *Program Prawa i Sprawiedliwości 2019 „Polski model dobrobytu”*, <http://www.pis.org.pl>
- *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, Bonn 17.06.1991, Dz.U. 1992 nr 14 poz. 56, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920140056/O/D19920056.pdf>

Zalecana literatura

- Barcz J., Kranz J., *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019.
- Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia prawna w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi*, Warszawa, dnia 6 września 2017 r. BAS-WAP – 1455/17, <http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/KKOI-AR4BMR/%24File/1455%20-%2017PL.pdf>
- *Polacy i Niemcy. Dzieląca przeszłość, wspólna przyszłość? WYNIKI BAROMETRU POLSKA–NIEMCY 2018*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2018.

Konkluzje i rekomendacije

1. Założenia ogólne

- 1.1. Punktem odniesienia dla sformułowania konkluzji i rekomendacji, wywodzących się z poszczególnych rozdziałów niniejszej książki, są priorytety przedstawione w „Programie dla Europy” Przewodniczącej Komisji Europejskiej, Ursuli von der Leyen na nadchodzącą kadencję 2019–2024: 1) Europejski Zielony Ład, 2) Gospodarka, która służy ludziom, 3) Europa na miarę ery cyfrowej, 4) Ochrona naszego europejskiego stylu życia (w tym praworządność i tworzenie polityki migracyjnej), 5) Silniejsza pozycja Europy w świecie, 6) Nowy impuls dla demokracji europejskiej.
- 1.2. Drugim istotnym punktem odniesienia dla sformułowania konkluzji i rekomendacji są wydarzenia roku 2019 – przede wszystkim wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wyborów parlamentarnych w Polsce (13 października 2019 r.), które będą miały istotny wpływ również na pozycję Polski w procesie integracji kontynentu europejskiego. W ostatnich czterech latach rządząca w Polsce formacja Prawo i Sprawiedliwość (PiS) nie tylko relatywizowała znaczenie Unii Europejskiej. W węzłowych kwestiach dystansowała się wobec projektów Unii: wspólnej waluty – euro, polityki klimatycznej, kryzysu migracyjnego, budowania wspólnej polityki obronnej UE. Przede wszystkim jednak sytuacja wewnętrzna w Polsce wzbudziła zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia praworządności.
- 1.3. Stało się to przyczyną uruchomienia wobec Polski, po raz pierwszy w historii UE, procedury art. 7 TUE („wyraźne ryzyko naruszenia wartości”, o których mówi art. 2 TUE). W stosunku do Polski wszczętych zostało również szereg postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, z których dwa zakończyły się wyrokami Trybunału, wskazującymi na naruszenie praworządności. W konsekwencji, znaczenie Polski w Unii Europejskiej istotnie osłabło. Nałożył się na to powrót uprzedzeń wysuwanych w przeszłości wobec „dużego” rozszerzenia Unii oraz pojawienie się wyraźnych tendencji protekcyjnych, czego wyrazem są kontrowersje wokół statusu pracowników delegowanych, a zwłaszcza tzw. pracowników szczególnie mobilnych (kierowców firm transportowych).
- 1.4. W krajowych wyborach parlamentarnych (13 października 2019 r.) PiS zdobyło co prawda większość pozwalającą na samodzielne sprawowanie rządów, umocniło więc swoją legitymację, niemniej nie osiągnęło w Sejmie większości kwalifikowanej (uprawniającej do odrzucenia weta Prezydenta RP), a tym bardziej uprawniającej do zmiany konstytucji. Ugrupowania opozycyjne uzyskały większość w Senacie, co zapewni im pewien wpływ na proces legislacyjny oraz obsadę ważnych stanowisk. Niemniej wynik wyborów pozwala zakładać, że PiS będzie kontynuowało dotychczasowy kierunek w polityce wewnętrznej. Nie odstąpi zwłaszcza od dalszych zmian w sądownictwie, będzie też kontynuowało ścisłą kontrolę nad mediami publicznymi i zapowiada wprowadzenie nowego ładu medialnego (repolonizacji i „dekonzracji” mediów); kontynuowany również będzie dotychczasowy kierunek polityki w sprawach unijnych. Scena polityczna w Polsce jest więc głęboko podzielona. W nadchodzących miesiącach i latach konflikty polityczne, od których nie jest wolna również sama formacja rządząca, będą narastać. Zbliżają się wybory prezydenckie (w maju 2020 r.), które są dla opozycji szansą na za-

hamowanie działań partii rządzącej, a dla partii rządzącej – w przypadku przegrania – mogą być drogą do utraty władzy w kolejnych wyborach parlamentarnych.

- 1.5. Trzecim wreszcie istotnym punktem odniesienia dla sformułowania konkluzji i rekomendacji jest kształt i treść dyskursu prowadzonego przez instytucje unijne i liderów unijnych z państwami członkowskimi i ich społeczeństwami. Komisja Europejska winna wsłuchiwać się i wnikliwie analizować głosy płynące ze strony relevantnych aktorów politycznych i społecznych w państwach członkowskich, w tym w Polsce. Tylko w ten sposób możliwe będzie wyważenie interesów ponadnarodowych z interesami narodowymi oraz znalezienie konstruktywnych odpowiedzi na tendencje eurosceptyczne, populistyczne i nacjonalistyczne.
- 1.6. Z powyższych założeń ogólnych wynikają cztery podstawowe wnioski dla działań Komisji Europejskiej w Polsce. Mają one bezpośredni wpływ na sposób realizacji większości nakreślonych priorytetów:
 - 1) Kluczowe jest potwierdzenie, że Komisja jest konsekwentna i skuteczna w realizacji wspólnotowych celów, zwłaszcza, że nie odstąpi od obrony wspólnych europejskich wartości, spajających UE. Jest to istotne dla Polski, ale też całej Europy;
 - 2) Komisja Europejska musi wzmocnić działania na rzecz edukacji obywatelskiej, dialogu obywatelskiego oraz na rzecz włączania obywateli w sprawy unijne. Ostatnie lata zwłaszcza wykazały drastyczne obniżenie standardów stawianych politykom i olbrzymie zaniedbania w edukacji obywatelskiej młodego pokolenia. To wielkie wyzwanie w Polsce dla proeuropejskich sił opozycyjnych oraz dla organizacji pozarządowych. Jest to wyzwanie tym istotniejsze, że – na przykład – sprawy integracji europejskiej zostały drastycznie ograniczone w programach publicznej edukacji szkolnej. Stąd też centralne znaczenie mają programy unijne, które byłyby nakierowane na edukację obywatelską dotyczącą praworządności i roli UE w tym kontekście. Programy takie powinny być konstruowane jako działania niezależne/paralelne do oficjalnej polityki edukacyjnej;
 - 3) Głównym adresatem działań edukacyjnych musi być młode pokolenie. Wybory do Parlamentu Europejskiego oraz ostatnie wybory parlamentarne wskazały na podniesienie aktywności młodego pokolenia. Główną przyczyną jest uświadomienie sobie przyszłych wyzwań i zagrożeń (na przykład groźba *Polexitu*), w tym przede wszystkim zagrożeń związanych ze zmianami klimatycznymi. Otwiera to przed UE (Komisją) olbrzymią szansę pozyskania młodego pokolenia na rzecz europejskiego projektu integracyjnego. Poza zasadniczymi wyzwaniami (o czym w następnym punkcie) priorytet – Europejski Zielony Ład – powinien koncentrować się na wspieraniu inicjatyw edukacyjnych NGO's i poważnych organizacji proekologicznych.
 - 4) Należy wzmocnić działania i zwiększyć środki kierowane bezpośrednio do samorządów. Samorząd terytorialny cieszy się w Polsce zaufaniem społecznym i dotąd dobrze wydawał pieniądze unijne. Wie też, jak najlepiej dotrzeć do mieszkańców. Natomiast – jak wspomniano – jednym z głównych kierunków działania PiS będzie polityczne podporządkowanie samorządu terytorialnego. Już obecnie samorząd w coraz większym stopniu uwikłany jest w konflikt z władzami centralnymi, przerzucającymi wydatki na władze lokalne.

2. Ochrona klimatu

- 2.1. Od Polski należy oczekiwać zarówno przedstawienia do końca 2019 r. długofalowej strategii klimatycznej z głęboką redukcją udziału węgla w produkcji energii, jak też bardziej ambitnego planu NECP na lata 2021–2030, zwłaszcza w zakresie wzrostu udziału OZE oraz poprawy efektywności energetycznej (chłodzenie i ogrzewanie budynków). Konieczne jest też przygotowanie celów cząstkowych i metody ich realizacji.
- 2.2. Polsce trzeba zaoferować udział w Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, proporcjonalny do stopnia krajowych wyzwań dekarbonizacyjnych, a także w negocjacjach MFF podjąć próbę zwiększenia Funduszu powyżej kwoty ok. 6 mld € postulowanej przez Parlament Europejski. Procedury wykorzystania Funduszu muszą zapewniać łatwą kontrolę zgodności przeznaczenia środków z celami Funduszu. Celowe jest rozważenie wysokiej *performance reserve*, jako zachęty dla państw-beneficjentów do przekraczania i przyspieszania realizacji deklarowanych celów.
- 2.3. Kontynuacja dostępu Polski do Funduszu Modernizacyjnego po roku 2020 winna być uwarunkowana zapewnieniem przez Polskę przejrzystych procedur, gwarantujących wykorzystanie dochodów z systemu ETS wyłącznie na przedsięwzięcia przynoszące efektywną dekarbonizację.
- 2.4. Warto zachęcić rząd polski do aktywnej współpracy w konstruowaniu transgranicznego podatku od CO₂, tak aby był zgodny z regułami WTO i stwarzał równe pole gry na rynku wewnętrznym UE. Współuczestnictwo w konstruowaniu trudnej koncepcji powinno ułatwić zredukowanie istniejących w Polsce obaw i oporów przed tym instrumentem.
- 2.5. Pakiet Europejskiego Zielonego Ładu winien być na przestrzeni całego 2020 r. priorytetowym tematem szeroko zakrojonej akcji informacyjnej w Polsce, realizowanej przy udziale i pomocy samorządu terytorialnego, NGOs działających w sferze ochrony środowiska i naukowców badających zmiany klimatyczne.

3. Społeczna gospodarka rynkowa w UE

Unijny rynek wewnętrzny

- 3.1. W odniesieniu do spodziewanych nowych regulacji rynku wewnętrznego UE, Polska powinna aktywnie zabiegać o równowagę pomiędzy aspektami socjalnymi i aspektami mającymi na względzie zachowanie konkurencyjności gospodarki europejskiej.
- 3.2. Polska powinna również starać się o wypracowanie takiego modelu współgrania wszystkich regulacji rynku wewnętrznego UE z regulacją dotyczącą ochrony środowiska naturalnego, by uniknąć nadmiernych kosztów dostosowawczych. W przypadku konieczności ich poniesienia, Polska powinna starać się o odpowiednie odzwierciedlenie tego szczególnego ciężaru w planowanych w budżecie ogólnym UE alokacjach finansowych. Kwestia przyjęcia w tej sprawie odpowiedniego mandatu negocjacyjnego jest obecnie wręcz paląca.

- 3.3. W celu zapewnienia sobie odpowiedniego do wyzwań, istotnego wpływu na proces podejmowania decyzji w UE, Polska już teraz powinna wypracować odpowiednie narzędzia analityczne, pozwalające na wspieranie jej stanowisk w odniesieniu do spodziewanych regulacji rynku wewnętrznego. Należy również przygotować szeroką strategię negocjacyjną realizującą zidentyfikowane cele odnoszące się do tej regulacji.

Polityka społeczna

- 3.4. W programie Ursuli von der Leyen stosunkowo słabo artykułowane są – niezmierne istotne z polskiej perspektywy – działania na rzecz polityki wobec ludzi starszych oraz ludzi z niepełnosprawnościami, niewielkie są również odniesienia do promocji polityki demograficznej. Propozycja promocji polityki wobec ludzi starszych za pomocą konkretnych programów – np. gwarancja sprawiedliwej minimalnej emerytury według krajowych kryteriów poszczególnych państw – wydaje się być na obecnym etapie problemem nie do rozwiązania.
- 3.5. W programie PiS brakuje szeregu istotnych kwestii:
- nie wyartykułowano programu zwalczania przemocy wobec kobiet;
 - brak wsparcia dla pracowników w innowacyjnych gałęziach gospodarki (gospodarka cyfrowa);
 - szczególnej uwagi wymagają działania na rzecz leczenia oraz negocjowania refundacji leków w przypadku chorób rzadkich;
 - jeśli chodzi o równość zarobków, to rozważenia wymaga propozycja wprowadzenia mechanizmu rekompensaty emerytalnej dla kobiet, które mają krótszy staż pracy ze względu na macierzyństwo – czyli uznanie macierzyństwa na równi z pracą zawodową.

W świetle programu Ursuli von der Leyen zwłaszcza te dziedziny będą wymagać szczególnego wsparcia ze strony Komisji Europejskiej.

- 3.6. Na uwagę zasługuje ważny problem z punktu widzenia praworządności: PiS często wprowadza na forum Sejmu projekty ustaw dotyczących polityki społecznej za pomocą inicjatywy poselskiej, co pozwala ominąć konsultacje w ramach Rady Dialogu Społecznego i na etapie ministerialnym.
- 3.7. Nie można oddzielić realizacji polityki społecznej od szerszego kontekstu politycznego – w tym przypadku konfliktu rządu PiS z instytucjami unijnymi w różnych obszarach. Konflikty te mogą doprowadzić do erozji programów unijnych i tym samym do osłabienia wymiaru spójności społecznej i harmonizacji zabezpieczenia społecznego. Członkostwo w UE przełożyło się na szereg pozytywnych zmian, a środki z funduszy europejskich są ważnym elementem rozwoju wielu inicjatyw i programów.

Rekomendacje dotyczące przeciwdziałania unikaniu podwójnego opodatkowania

- 3.8. Zintensyfikowanie prac w zakresie legislacji unijnej odnoszącej się do wprowadzenia zmian systemowych dotyczących podatku od towarów i usług. Istniejące w obecnym stanie prawnym VI Dyrektywy luki prawne powodują dość swobodne wykorzystywanie ich w wewnątrzwspólnotowym obrocie towarami, do patologii wyłudzeń VAT

- przez zorganizowane grupy przestępcze. Państwa członkowskie oczekują gruntownej zmiany VI Dyrektywy, która w wielu elementach nie przystaje do obecnej rzeczywistości. Brak reakcji legislacyjnej przez Komisję Europejską jest często komentowany (szczególnie przez polityków-eurosceptyków w poszczególnych państwach) jako główny powód istniejących luk podatkowych w VAT w państwach członkowskich.
- 3.9. Wprowadzenie regulacji unijnych w zakresie kompleksowego opodatkowania międzynarodowych grup kapitałowych na gruncie podatku dochodowego. Dotychczas nie udało się przedstawić unijnej propozycji legislacyjnej, która wprowadziłaby system opodatkowania wspólnej korporacyjnej podstawy opodatkowania dla grup kapitałowych. Głównym założeniem takiego systemu powinien być mechanizm regulujący (wskazujący) płacenie podatku przez grupę kapitałową w tym państwie, w którym został realnie wypracowany zysk. Mechanizm ten powinien być wspierany przez algorytm, który będzie pozwalał na dzielenie całego zysku na poszczególne spółki grupy kapitałowej funkcjonujące w państwach członkowskich.
 - 3.10. Zaproponowanie rozwiązań prawnych sankcjonujących szkodliwą konkurencję podatkową w ramach UE. W tym celu powinna być powołana grupa robocza (ekspercka) w ramach Komisji Europejskiej, która wypracuje rozwiązanie skuteczne w stosunku do państw naruszających zasady sprawiedliwej konkurencji podatkowej. Dotychczasowe procedury są na tyle niekompletne, że wręcz „zachęcają” niektóre państwa do praktyk szkodliwej konkurencji, które są opłacalne dla ich wewnętrznego interesu budżetowego, ale odbywają się kosztem najczęściej ich państw sąsiadujących.
 - 3.11. Powołanie unijnej instytucji, która zajmowałaby się problematyką oszustw finansowych i międzynarodowego unikania opodatkowania oraz koordynowała działania państw członkowskich w tym zakresie. Oszustwa finansowe i międzynarodowe unikanie opodatkowania są na tyle trudne i skomplikowane, że do ich przeciwdziałania państwa członkowskie potrzebują wyspecjalizowanej instytucji unijnej. Tym bardziej, że zjawiska te coraz szybciej ewoluują bazując m.in. na wciąż niedoskonałej współpracy poszczególnych państw w zakresie informacji finansowej i podatkowej. Instytucja taka powinna mieć charakter stały i składać się również z ekspertów międzynarodowych z zakresu oszustw finansowych i międzynarodowego unikania opodatkowania. Postulat ten głoszony od dawna, obecnie znalazł również wsparcie w postaci rekomendacji Parlamentu Europejskiego.

Rolnictwo i rozwój wsi

- 3.12. W odniesieniu do promowanej wizji „Europejskiego Zielonego Ładu” (zawartego w programie Ursuli von der Leyen), polski rząd będzie akcentować, iż realizacja ambitnych celów w zakresie środowiska i klimatu wymaga zagwarantowania odpowiednich środków finansowych dla rolników za podejmowanie prośrodowiskowych działań. Polski rząd utrzyma postulat wysokich wydatków w budżecie na WPR.
- 3.13. Rząd będzie przekonywać, że nakładanie na rolników zbyt ambitnych i skomplikowanych wymogów powiązanych z polityką klimatyczną i środowiskową będzie miało negatywny wpływ na osiągnięcie zakładanych rezultatów WPR. Proponowane przez

polski rząd rozwiązanie, to uznanie dobrowolności działań prośrodowiskowych podejmowanych w ramach WPR przez państwa członkowskie.

- 3.14. Plany, iż cele klimatyczne będą w dużym stopniu (30–40%) realizowane ze środków I oraz II filaru WPR natrafiają na opór ze strony polskiego rządu, który będzie argumentować, że tym samym zagrożona jest realizacja celów pozaśrodkowych, czyli związanych z modernizacją i restrukturyzacją sektora rolno-żywnościowego oraz z rozwojem infrastrukturalnym obszarów wiejskich w ramach WPR (priorytet celów polityki strukturalnej).
- 3.15. Pomysł utworzenia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji może spotkać się z akceptacją polskiego rządu, o ile nie będzie oznaczać ograniczenia środków finansowych na II filar WPR, ani nie wstrzyma negocjacji na rzecz wyrównania dopłat bezpośrednich.

4. Strefa euro

- 4.1. PiS jest jednoznacznie negatywnie nastawione do wejścia Polski do strefy euro i przyjęcia wspólnej waluty, argumentując, że polski PKB na mieszkańca jest zbyt niski i gospodarka jest niedopasowana strukturalnie; wskazuje się, że własna waluta pozwala na skuteczniejszą reakcję w razie kryzysu. Tak naprawdę jednak te argumenty służą mu za pretekst, jest bowiem przewrażliwione na punkcie suwerenności Polski, a własną walutę traktuje jako jej ważny przejaw. Euro wykorzystywano często jako rodzaj straszaka wobec wyborców. Poza tym wejście do strefy euro wiązałoby się z akceptacją unijnych mechanizmów nadzoru nad dyscypliną finansów publicznych, co – ze względu na rozbuchane projekty socjalne – byłoby dla PiS nie do przyjęcia.
- 4.2. Z powyższych względów należy zakładać, że nastawienie PiS do strefy euro utrzyma się. Dodatkowym ważnym czynnikiem jest to, że mimo bardzo wysokiego stopnia poparcia społeczeństwa polskiego dla członkostwa w UE (ponad 80%), poparcie dla wejścia do strefy euro utrzymuje się na poziomie około 30% (choć w grupie przedsiębiorców jest znacznie wyższe); przyczyniła się do tego tendencyjna propaganda rządowa. Uwzględniać również należy, że decyzja o wejściu do strefy euro wymagałaby uprzednio zmiany konstytucji, co z kolei wymagałoby wypracowania konsensusu politycznego między partiami politycznymi.
- 4.3. Stąd też – na obecnym etapie – Komisja Europejska powinna koncentrować się na eksponowaniu nowych rozwiązań reformy UGiW, które mają pozytywne znaczenie dla wszystkich państw członkowskich i na ich wprowadzaniu (instrument polityki stabilizowania koniunktury, unia bankowa). Powinna bardziej niż poprzednio wspierać działania edukacyjne, dotyczące znaczenia wspólnej waluty (gospodarczego i politycznego), doświadczeń państw, które do strefy euro ostatnio przystąpiły lub przystępują oraz znaczenia wspólnej waluty dla przedsiębiorcy i obywatela Unii.

5. Negocjacje budżetowe

- 5.1. W dialogu politycznym pożądane jest, aby Komisja Europejska wskazywała, że terminowe osiągnięcie kompromisowego kształtu i wielkości MFF leży również we własnym interesie Polski: opóźnienia, zwłaszcza gdyby miały być większe niż przy poprzednim MFF, będą szkodliwe dla beneficjentów końcowych. Brak całościowego kompromisu będzie natomiast zdecydowanie niekorzystny dla państw, które są biorcami netto z budżetu ogólnego UE.
- 5.2. W działalności informacyjnej na terytorium Polski warto eksponować plusy projektu MFF 2021–2027 (Polska nadal zdecydowanie największym beneficjentem polityki spójności, w WPR większe wsparcie dla małych gospodarstw i wyrównanie wielkości bezpośredniego wsparcia dochodów w stosunku do średniej UE). Warto też doradzać sposoby zwiększania skuteczności podmiotów polskich w staraniach o środki zarządzane centralnie oraz obszernie informować o znaczeniu dla społeczeństw w państwach UE, jakie będzie miało ukierunkowanie budżetu UE na nowe priorytety.
- 5.3. W pracy nad instrumentarium implementacyjnym MFF nie można dopuścić do rozdwojenia czy osłabienia kluczowych warunków brzegowych dostępu do środków MFF, takich jak przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie, czy zapewnienie odpowiedniego udziału celów klimatycznych w wydatkach współfinansowanych z budżetu UE. Dotyczy to również prób przeniesienia w Polsce kompetencji zarządczych w obszarze polityki spójności ze szczebla samorządu terytorialnego na szczebel centralny.

6. Era cyfrowa w UE

Pożądane punkty ciężkości w działaniach Komisji Europejskiej.

- 6.1. Rozwój instrumentów umożliwiających finansowanie badań wdrożeniowych i prac rozwojowych w obszarze tzw. *emerging technologies*, szczególnie w zakresie komputerów kwantowych i kryptografii kwantowej.
- 6.2. Zwiększenie aktywności w obszarze cyberbezpieczeństwa w sektorze prywatnym, w szczególności poprzez zachęcanie do tworzenia standardów w tym zakresie i rozszerzenia praw konsumentów.
- 6.3. Zwiększenie aktywności w zakresie egzekwowania odpowiedzialności podmiotów prywatnych działających w obszarze nowych technologii, w zakresie poszanowania prywatności i unikania podatków, w tym szersze włączenie się w negocjacje traktatu dotyczącego odpowiedzialności biznesu za naruszenia praw człowieka.
- 6.4. Pogłębienie działań na rzecz zapełnienia luki w kompetencjach cyfrowych, w szczególności na rzecz zmiany kwalifikacji osób 45+.
- 6.5. Wsparcie dla prac z dziedziny nauk społecznych i humanistycznych w zakresie niwelowania negatywnych skutków postępu technologicznego, w szczególności rozwoju sztucznej inteligencji.

7. Praworządność, populizm i migracje

Praworządność

- 7.1. Jedynym dotychczas efektywnym środkiem oddziaływania na państwa naruszające systemowo praworządność jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Komisja Europejska powinna konsekwentnie wszczynać nowe postępowania przed Trybunałem oraz zadbać – w zakresie swoich kompetencji – o to, aby rozpoczęte postępowania zostały sfinalizowane. Potwierdzenie naruszenia prawa UE będzie w przyszłości niezmiernie istotne w toku przywracania praworządności oraz rozliczania polityków i urzędników odpowiedzialnych za jej naruszenia.
- 7.2. Istotne jest również kontynuowanie procedury art. 7 TUE, nawet jeśli Rada UE nie będzie w stanie podjąć decyzji w ramach jego ust. 1. Postępowanie to umożliwia bowiem stałe monitorowanie sytuacji w państwach systemowo naruszających praworządność, informowanie pozostałych państw członkowskich UE o „stanie spraw” oraz stanowi ważny element presji politycznej na państwo niepraworządne.
- 7.3. Projektowane nowe mechanizmy monitorowania stanu praworządności w państwach członkowskich UE są bez wątpienia potrzebne, niemniej zdawać sobie należy sprawę z tego, że ich oddziaływanie na państwa naruszające systemowo praworządność będzie bardzo ograniczone. Węzłowe znaczenie w ocenie stanu praworządności w takich państwach powinny mieć opinie międzynarodowych organizacji (grup eksperckich), NGO’s oraz niezależnych organizacji prawników. Z palety proponowanych rozwiązań, projekt powiązania świadczeń z budżetu unijnego z przestrzeganiem praworządności może mieć konkretne znaczenie. Należy przy tym mieć na uwadze, aby zamrożenie świadczeń nie zostało wykorzystane do retoryki antyunijnej (raczej nie odbieranie świadczeń, a ich przekierowanie do beneficjentów, z pominięciem struktur państwowych).

Populizm, tożsamość narodowa i nacjonalizm

- 7.4. Rządy PiS wykorzystały istniejące podziały w polskim społeczeństwie i doprowadziły do ich pogłębienia w celach politycznych (nakierowanych na „odmianę” społeczeństwa polskiego). Jak zwykle w przypadku rządów populistycznych, sięgnięto skutecznie do ksenofobii i nacjonalizmu (migranci, LGBT, nastawienie do kobiet, narastające zagrożenie dla mniejszości Romów), ożywił się antysemityzm.
- 7.5. Rozbudzone i wzmocnione w ciągu zaledwie kilku ostatnich lat społeczne podziały, pretensje, roszczenia, żądania, radykalizm, roszczeniowość, klientyzm i nadmierne oczekiwania, stanowią skuteczne narzędzie realizacji krótkoterminowych planów obozu rządzącego (stąd są chętnie wykorzystywane przez PiS). Jednak w dłuższej perspektywie, na płaszczyźnie cywilizacyjnej cofają społeczeństwo w rozwoju.
- 7.6. Konieczny jest ścisły monitoring sytuacji społecznej, przestrzegania zasad pluralizmu mediów i demokracji parlamentarnej oraz praworządności, a także wzmocniona aktywność pozarządowa na poziomie lokalnym.

Migracje

- 7.7. Nowy rząd PiS będzie kontynuował dotychczasową politykę, nakierowaną na blokowanie budowy unijnej polityki migracyjnej. Nie należy się w związku z tym spodziewać żadnej elastyczności w sprawie programów relokacyjnych. Być może pewnym środkiem zachęcającym do zmiany takiego stanowiska byłaby perspektywa modyfikacji sposobu działania strefy Schengen w przypadku powstania programów integracyjnych, obejmujących jedynie niektóre państwa.
- 7.8. W interesie nowego rządu będzie natomiast wspieranie działań UE na rzecz wzmocnienia jej granic zewnętrznych i rozwijania współpracy z państwami trzecimi w obszarze migracji oraz pomocy rozwojowej i humanitarnej, gdyż to pozwoli na przeciwdziałanie napływowi migrantów do UE i uszczelnia granice.
- 7.9. Polityka azylowa pozostanie kwestią sporną na linii UE–Polska z uwagi na sprzeciw rządu PiS wobec mechanizmu relokacji i rozbieżne podejścia do rozumienia zasady solidarności.

8. Odniesienia międzynarodowe

- 8.1. *Brexit* może mieć podwójne znaczenie:
 - po pierwsze – może przyczynić się do zacieśnienia współpracy między rządem polskim a instytucjami unijnymi (zwłaszcza Komisją), bowiem zagwarantowanie zasadniczych interesów, w tym zwłaszcza Polaków zamieszkających w Zjednoczonym Królestwie, jest możliwe jedynie przy zachowaniu spójności działania UE;
 - po drugie – przebieg *Brexitu* stał się punktem odniesienia dla unaocznienia konkretnych wartości członkostwa w UE, a zarazem wskazuje na zakres strat, jakie byłyby związane z opuszczeniem Unii (groźba *Polexitu*, działająca zwłaszcza na młode pokolenie).
- 8.2. Oba te aspekty powinny być brane pod uwagę przy formułowaniu konkretnych działań prounijnych w Polsce, programów, które powinny być wspierane ze strony Komisji Europejskiej.
- 8.3. Jeśli chodzi o stosunki Polski rządzonej przez PiS ze Wschodem, zwłaszcza z Ukrainą i Rosją, to są one sparaliżowane: z Rosją ze względu na szereg okoliczności politycznych, z Ukrainą przede wszystkim ze względu na tzw. politykę historyczną. Co do zasady, nie należy spodziewać się zmiany tej sytuacji (rząd PiS ma bardzo ograniczone możliwości prowadzenia aktywnej polityki w tym kierunku).
- 8.4. Rysują się jednak pewne obszary ściślejszego współdziałania z Komisją Europejską, z pewnością w walce z dezinformacją, której źródło zakorzenione jest w Rosji. Istotnym elementem wizji polityki wschodniej, a w szczególności polityki wobec Rosji, powinna być koncepcja zintegrowanej odpowiedzi europejskiej na rosyjską agresję propagandową. Jeśli chodzi o Ukrainę, to na uwadze należy mieć wielką grupę obywateli ukraińskich pracujących w Polsce oraz realizację różnych aspektów układu stowarzyszeniowego.

- 8.5. Forsowana przez PiS koncepcja Trójmorza z pewnością nie stanie się narzędziem „rozbitcia” Unii, czy stworzenia „bytu geopolitycznego”, współdecydującego o jej losach, choćby ze względu na niechęć innych członków inicjatywy do takiego podejścia. Raczej można ją traktować jako formę uzupełniającej współpracy w nieco zaniedbanym pod pewnymi względami regionie (np. infrastruktura transportowa). W tym znaczeniu koncepcja ta może stać się przedmiotem współpracy z Komisją Europejską.
- 8.6. Oczywiście z koncepcją Trójmorza wiązane są przez PiS pewne cele polityczne (raczej na potrzeby polityki wewnętrznej niż zewnętrznej). PiS zabiega o utrzymanie zainteresowania Amerykanów tą inicjatywą, co ma wpłynąć na wzrost poziomu bezpieczeństwa (w tym także energetycznego) w regionie. Natomiast dodatkowym, ważnym aspektem tej koncepcji jest to, że – w obecnym wydaniu – jest przejawem odwrócenia się całego obozu PiS od problematyki wschodniej.
- 8.7. Utrzymanie władzy przez PiS oznacza, że współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej nadal będzie jednym z najważniejszych kierunków polityki zagranicznej Polski. Różnice pomiędzy państwami V4 w podejściu do przynajmniej kilku istotnych kwestii polityki międzynarodowej pozostaną, ale nie będzie to przeszkodą do współpracy w innych sprawach.
- 8.8. Przełamanie oporu państw V4 wobec ambitnych celów Komisji Europejskiej w dziedzinie polityki klimatycznej jest możliwe, pod warunkiem stworzenia mechanizmów zapewniających realne i sprawiedliwe wsparcie (finansowe, technologiczne) transformacji energetyki i przemysłu w tych państwach.

Unia, która mierzy wyżej Mój program dla Europy

Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej

Ursula von der Leyen

WYTYCZNE POLITYCZNE
NA NASTĘPNĄ KADENCJĘ
KOMISJI EUROPEJSKIEJ (2019–2024)

Unia, która mierzy wyżej

Pokolenie moich rodziców pragnęło Europy, która zapewni pokój na kontynencie zbyt długo targanym podziałami.

Moje pokolenie pragnęło Europy, która zapewni pokój, dobrobyt i jedność. Osiągnęliśmy to przez wspólną walutę, swobodę poruszania się i rozszerzenie.

Dla pokolenia moich dzieci Europa jest pragnieniem wyjątkowym.

Pragnieniem życia na kontynencie w naturalnych i zdrowych warunkach. Życia w społeczeństwie, w którym można być, kim się chce, mieszkać, gdzie się chce, kochać, kogo się chce, i mierzyć tak wysoko, jak się chce. To pragnienie świata wypełnionego nowymi technologiami, ale opierającego się na odwiecznych wartościach. Europy, która przewodzi całemu światu w rozwiązywaniu głównych wyzwań naszych czasów.

Rekordowa liczba obywateli Europy wyraziła swoje opinie i pragnienia podczas tegorocznych wyborów do Parlamentu Europejskiego. Dali oni instytucjom i przywódcom Europy jasno do zrozumienia, że potrzeba odwagi i stanowczości.

Aby podjąć działania na miarę tych aspiracji, musimy na nowo wzbudzić naszą jedność i wewnętrzną siłę.

Jeśli zostaną wybrana, będę wzmacniać więzi między ludźmi, narodami i instytucjami. Między oczekiwaniami a osiąganymi rezultatami. Między słowami a czynami. Komisja pod moim przewodnictwem będzie słuchać obywateli Europy i odważnie działać wtedy, gdy powinniśmy podejmować działania, zaś pozostawiać tę możliwość podmiotom krajowym, regionalnym i lokalnym wtedy, gdy to one są do tego lepiej predysponowane.

Dzisiejszy świat wydaje się coraz bardziej niestabilny. Istniejące rządy decydują się same kroczyć nowymi ścieżkami. Pojawiają się i umacniają nowe potęgi. Zmiana klimatu, rozwój technologiczny i zmiany demograficzne wpływają na nasze społeczeństwo i sposób życia. Wywołuje to niepokój i lęk w wielu społecznościach w całej Europie.

W ciągu najbliższych pięciu lat musimy wspólnie działać, aby rozwiązać te obawy, a stworzyć szanse.

Europa musi przeprowadzić transformacji naszego świata w zdrową planetę i nowy świat cyfrowy. Możemy jednak to osiągnąć jedynie poprzez zbliżenie ludzi i dostosowanie naszej – jedynej w swoim rodzaju – społecznej gospodarki rynkowej do dzisiejszych nowych ambicji.

Podejmując się tego, musimy w pełni wykorzystać nasze siły, talenty i potencjał. Musimy skupić się na równości i tworzyć szanse dla wszystkich – zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn, dla tych, którzy pochodzą ze wschodu, jak i dla tych z zachodu, południa czy północy, młodszych i starszych.

Musimy bronić naszych wspólnych wartości i stać na straży praworządności. Musimy również zapewnić sobie środki niezbędne do realizacji naszych ambicji, w szczególności w ramach następnego długoterminowego budżetu, który należy przyjąć jak najprędzej.

Mamy już bazę umożliwiającą osiągnięcie wszystkich tych celów. Odnotowujemy rekordowo wysoki poziom zatrudnienia i stały wzrost gospodarczy. Jesteśmy potęgą handlową na świecie. Wyznaczamy standardy, do których inni się dostosowują. Wyszliśmy z ery zarządzania kryzysowego i możemy już patrzeć w przyszłość.

Powinniśmy być dumni z tego, co osiągnęliśmy, i ambitnie podchodzić do tego, co jeszcze przed nami.

Chcę, aby nasze wspólne działania były bardziej integrujące i otwarte. Chcę wzmocnienia partnerstwa Komisji z Parlamentem Europejskim, który jest przedstawicielem obywateli.

W tym duchu przeprowadziłam szerokie konsultacje i odbyłam inspirujące rozmowy z grupami politycznymi w Parlamencie Europejskim; czerpałam także ze strategicznego programu Rady Europejskiej na lata 2019–2024.

Niniejsze wytyczne polityczne bazują na wspólnych pomysłach i priorytetach, które łączą nas wszystkich. Nie stanowią wyczerpującego programu prac, a mają raczej wytyczyć ramy naszej wspólnej pracy. W każdym rozdziale znajdują Państwo działania polityczne, które zamierzam wdrożyć, aby umożliwić nam osiągnięcie naszych celów. Niniejsze wytyczne polityczne koncentrują się na sześciu naczelnych celach dla Europy, jakimi kierować się należy w ciągu najbliższych pięciu lat i w dalszej przyszłości:

- Europejski Zielony Ład
- Gospodarka, która służy ludziom
- Europa na miarę ery cyfrowej
- Ochrona naszego europejskiego stylu życia
- Silniejsza pozycja Europy na świecie
- Nowy impuls dla demokracji europejskiej

Będziemy dostosowywać i aktualizować nasze działania, w miarę jak – nieuchronnie – pojawiać się będą nowe wyzwania i możliwości, ale zawsze będziemy przestrzegać zasad i aspiracji nakreślonych w niniejszych wytycznych. **Postrzegam pięć najbliższych lat jako szansę dla Europy — by mierzyć wyżej na gruncie lokalnym, tak aby przewodzić na świecie.**

1. Europejski Zielony Ład

Chcę Europy, która mierzy wyżej, stając się pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu.

Apel wyborców europejskich – i tych, którzy są zbyt młodzi, by głosować – jest głośny i jasny: domagają się oni faktycznych działań w zakresie zmiany klimatu i pragną, aby Europa przewodziła tym działaniom.

Inspiruje mnie pasja, zaangażowanie i energia milionów młodych ludzi, których głos rozbrzmiewa na ulicach i w naszych sercach. Bronią oni swojej przyszłości, a obowiązkiem naszego pokolenia jest zapewnić im konkretne rezultaty.

Stanie się **pierwszym neutralnym dla klimatu kontynentem** jest największym wyzwaniem i szansą naszych czasów. Wymaga podjęcia zdecydowanych działań już teraz. Bę-

dziemy musieli inwestować w innowacje i badania, przekształcić naszą gospodarkę i unowocześnić naszą politykę przemysłową.

Aby pomóc w realizacji naszych ambicji, **w ciągu pierwszych 100 dni urzędowania przedstawię propozycję Europejskiego Zielonego Ładu.**

Obejmie on **pierwsze europejskie prawo o klimacie, które ma nadać prawny wymiar celowi neutralności klimatycznej do 2050 r.**

Inspiruje mnie pasja, zaangażowanie i energia milionów młodych ludzi, których głos rozbrzmiewa na ulicach i w naszych sercach. Obowiązkiem naszego pokolenia jest zapewnić im konkretne rezultaty.

Jesteśmy na dobrej drodze do realizacji naszych ambitnych celów **porozumienia paryskiego** i celów na rok 2030. Musimy jednak pójść dalej i szybciej, jeżeli poważnie traktujemy cel osiągnięcia w 2050 r. neutralności klimatycznej.

Naszym obecnym celem jest redukcja emisji o 40% do 2030 r. Musimy jednak być bardziej ambitni. Emisje dwutlenku węgla muszą mieć swoją cenę. Każda osoba i każdy sektor będą musiały wnieść swój wkład.

Zaproponuję rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji na sektor morski oraz stopniową redukcję bezpłatnych uprawnień przyznawanych przedsiębiorstwom lotniczym. Zaproponuję również dalsze rozszerzenie zakresu takich środków na ruch drogowy i budownictwo. Aby osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r., będziemy musieli zapewnić zbieżność poszczególnych systemów do 2030 r.

W celu uzupełnienia tych prac oraz zapewnienia naszym przedsiębiorstwom równych warunków działania, wprowadzę **transgraniczny podatek od emisji dwutlenku węgla**, aby uniknąć zjawiska ucieczki emisji gazów cieplarnianych. Podjęcie takich kroków powinno być w pełni zgodne z zasadami Światowej Organizacji Handlu. Zostaną one wprowadzone początkowo w kilku wybranych sektorach, a następnie będą stopniowo rozszerzane. Przeprowadzę również przegląd dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.

Sprawiedliwa transformacja

Aby przyczynić się do realizacji zmian, których potrzebujemy, proponuję **plan na rzecz gospodarki gotowej na przyszłość – naszą nową strategię przemysłową.**

Będziemy światowym liderem w dziedzinie **gospodarki o obiegu zamkniętym** oraz w dziedzinie czystych technologii. Będziemy działać na rzecz dekarbonizacji sektorów energochłonnych.

Europa jest gospodarką przemysłową i w wielu częściach Unii lokalny producent, zakład lub fabryka stanowią główny ośrodek miejscowej społeczności. Dlatego właśnie jestem przekonana, że to, co jest dobre dla naszej planety, musi również być dobre dla naszych obywateli, naszych regionów i naszej gospodarki.

Fundusze spójności odgrywają kluczową rolę we wspieraniu naszych regionów i obszarów wiejskich od wschodu po zachód, od południa do północy, aby były one w stanie dotrzymać kroku transformacji, jaką przechodzi nasz świat. To jednak nie wystarczy.

Potrzebujemy sprawiedliwej transformacji dla wszystkich.

W ramach tej transformacji musimy pamiętać, że nie wszyscy zaczynamy z tego samego punktu, i szanować wszystkie punkty widzenia. Wszyscy zgadzamy się co do ambitnych celów, ale niektóre państwa mogą potrzebować większego wsparcia dostosowanego do ich potrzeb.

Jestem przekonana, że to, co jest dobre dla naszej planety, musi również być dobre dla naszych obywateli, naszych regionów i naszej gospodarki. Zapewnimy sprawiedliwą transformację dla wszystkich.

Będziemy wspierać najbardziej dotknięte społeczności i regiony poprzez nowy **Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji**. Tak działa Europa: jesteśmy ambitni i **nie pozostawiamy nikogo w tyle**.

Potrzebujemy również dodatkowych wysiłków w zakresie edukacji i motywacji. W tym celu proponuję **Europejski Pakt na rzecz Klimatu** umożliwiający zbliżenie regionów, społeczności lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego, przemysłu i placówek edukacyjnych. Wspólnie opracują one szereg zobowiązań mających na celu doprowadzenie do zmiany zachowań, począwszy od osoby fizycznej, a skończywszy na największych przedsiębiorstwach wielonarodowych. Będzie to kluczowym elementem sprawiedliwej transformacji dla wszystkich.

Plan inwestycyjny „Zrównoważona Europa”

Z możliwości wynikających z transformacji ekologicznej najbardziej skorzystają ci, którzy działają najwcześniej i najszybciej.

Dlatego też będziemy inwestować rekordowe kwoty w nowatorskie badania i innowacje, wykorzystując w pełni elastyczność następnego budżetu UE, aby skupić się na obszarach o największym potencjale.

Jestem gotowa na ambitniejsze uwzględnianie kwestii klimatu w kolejnych wieloletnich ramach finansowych. Jeżeli Parlament Europejski i Rada wyrażą na to zgodę, moglibyśmy wspólnie ustalić, że 30% wydatków w naszym przyszłym długoterminowym budżecie będzie przeznaczanych na cele klimatyczne.

Jednak finansowanie publiczne samo w sobie nie wystarczy. Musimy wykorzystać inwestycje prywatne, umieszczając ekologiczne i zrównoważone finansowanie w centrum naszego łańcucha inwestycyjnego oraz systemu finansowego. Aby osiągnąć ten cel, zamierzam przedstawić **strategię w sprawie zielonego finansowania oraz plan inwestycyjny „Zrównoważona Europa”**.

W ramach tego celu **proponuję także przekształcenie części Europejskiego Banku Inwestycyjnego w europejski bank klimatyczny**.

Bank jest już największym wielostronnym dostawcą finansowania na rzecz działań związanych ze zmianą klimatu na całym świecie – przeznaczają na to 25% całkowitego swojego finansowania na inwestycje w dziedzinie klimatu. Do 2025 r. chciałabym co najmniej podwoić tę kwotę.

W ciągu następnej dekady plan inwestycyjny „Zrównoważona Europa” będzie wspierał inwestycje o wartości 1 bln EUR w każdym zakątku UE.

Ambitniejsze cele na 2030 r.

Musimy być bardziej ambitni, jeśli chodzi o nasze cele na 2030 r. Chcę ograniczenia emisji o co najmniej 50% do 2030 r. Aby jednak osiągnąć rzeczywisty wpływ, świat musi działać wspólnie. **UE poprowadzi międzynarodowe negocjacje w celu podniesienia poziomu ambicji innych głównych emitentów do roku 2021.**

Zobowiązuję się do tego czasu przedstawić kompleksowy plan **zwiększenia docelowego poziomu ograniczenia emisji przez Unię Europejską do 55% do 2030 r. w sposób odpowiedzialny.**

Plan ten będzie opierał się na ocenach skutków społecznych, gospodarczych i środowiskowych, które zapewniają równe warunki działania oraz pobudzają innowacyjność, konkurencyjność i zatrudnienie.

Ochrona środowiska naturalnego w Europie

Zmiana klimatu, utrata różnorodności biologicznej, zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego, wylesianie i degradacja gleby są zjawiskami wzajemnie powiązanymi. Musimy zmienić nasze sposoby produkcji, konsumpcji i handlu. Nadrzędnym celem wszystkich naszych wysiłków musi być zachowanie i odtworzenie naszego ekosystemu. Musimy ustanowić nowe przekrojowe standardy w zakresie różnorodności biologicznej dotyczące handlu, przemysłu, rolnictwa i polityki gospodarczej.

W ramach Europejskiego Zielonego Ładu przedstawimy strategię na rzecz różnorodności biologicznej do roku 2030.

Nasze środowisko, skarby naszej natury, nasze morza i oceany muszą być utrzymane i chronione. Europa będzie współpracować ze swoimi światowymi partnerami w celu ograniczenia utraty różnorodności biologicznej w ciągu najbliższych 5 lat. Chcę, abyśmy odgrywali wiodącą rolę na posiedzeniu Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej w 2020 r., tak jak miało to miejsce na konferencji paryskiej w sprawie zmiany klimatu w 2015 r.

Musimy umożliwić naszym rolnikom dalsze prowadzenie działań niezbędnych do tego, aby zapewnić Europejczykom pożywną, przystępną cenowo i bezpieczną żywność. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy są oni w stanie zapewnić godne warunki życia dla swoich rodzin. Będziemy wspierać rolników w ramach nowej **strategii „od pola do stołu” dotyczącej zrównoważonej żywności** wzdłuż całego łańcucha wartości.

Nasze obszary wiejskie zamieszkuje ponad 50% Europejczyków. Są one kluczowym elementem naszych społeczeństw oraz naszej gospodarki. Różnorodność krajobrazu, kultury i dziedzictwa jest jedną z najbardziej charakterystycznych i niezwykłych cech Europy. Są one istotną częścią naszej tożsamości i naszego potencjału gospodarczego. **Będziemy pielegnować i konserwować nasze obszary wiejskie, a także inwestować w ich przyszłość.**

Zdrowie obywateli europejskich i zdrowie naszej planety idą ze sobą w parze: to jakość powietrza, którym oddychamy, woda, którą pijemy, żywność, którą spożywamy, oraz bezpieczeństwo produktów, których używamy.

Ze względu na zdrowie naszych obywateli, naszych dzieci i wnuków **Europa musi dążyć do osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń**. Przedstawię przekrojową strategię mającą na celu ochronę zdrowia obywateli przed degradacją i zanieczyszczeniem środowiska, uwzględniającą m.in. jakość powietrza i wody, niebezpieczne chemikalia, emisje przemysłowe, pestycydy i substancje zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego.

Zrównoważona Europa to Europa, która tworzy nowe możliwości, jest źródłem innowacji, tworzy miejsca pracy i zapewnia przewagę konkurencyjną swoim branżom przemysłowym. Gospodarka o obiegu zamkniętym ma kluczowe znaczenie dla rozwoju przyszłego europejskiego modelu gospodarczego.

Zaproponuję **nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym**, koncentrujący się na zrównoważonym wykorzystaniu zasobów, zwłaszcza w sektorach zasobochłonnych i wywierających duży wpływ na środowisko, takich jak sektor tekstylny i budowlany.

Chcę Europy, która odgrywa wiodącą rolę w kwestii produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych. Do 2050 r. w oceanach będzie więcej tworzyw sztucznych niż ryb. Musimy poważnie zastanowić się nad tym, w jaki sposób odwrócić tę tendencję. Europejskie przepisy mają już zastosowanie do dziesięciu najczęściej znajdowanych przedmiotów z tworzyw sztucznych na europejskich plażach. Chcę otworzyć nowy front w walce z odpadami z tworzyw sztucznych, rozwiązując problem mikrodrobin plastiku.

2. Gospodarka, która służy ludziom

Chcę Europy, która mierzy wyżej, jeśli chodzi o sprawiedliwość społeczną i dobrobyt. Ta obietnica leży u podstaw naszej Unii.

Jestem dumna z wyjątkowego europejskiego modelu społecznej gospodarki rynkowej. To ona właśnie pozwala naszym gospodarkom rozwijać się i to ona prowadzi do ograniczenia ubóstwa i nierówności. To dzięki niej na pierwszym miejscu stawia się sprawiedliwość społeczną i dobrostan społeczny.

Wzmocnienie społecznego wymiaru naszej gospodarki rynkowej jest bardzo ważne teraz, gdy zmieniamy sposób funkcjonowania naszego przemysłu i naszej gospodarki.

Nasz cel, jakim jest stworzenie neutralnej dla klimatu i zdrowej planety, musi opierać się na silnej i odpornej społecznej gospodarce rynkowej. Taki proces ma swoją cenę i musimy najpierw zgromadzić odpowiednie ku temu środki.

Wspieranie małych przedsiębiorstw

Zacząć trzeba od wzmocnienia podstawy naszej gospodarki: naszych **małych i średnich przedsiębiorstw** (MŚP).

Stanowią one 99% wszystkich przedsiębiorstw i dzięki nim w ciągu ostatnich pięciu lat powstało 85% nowych miejsc pracy. To one są innowatorami i liderami przedsiębior-

czości. To one zapewniają młodym ludziom szkolenia zawodowe. To one reprezentują wszystko, co dobre w naszej gospodarce.

Potrzebujemy więcej młodych i elastycznych innowatorów stosujących przełomowe technologie – takich, jakimi zaledwie dekadę temu byli dzisiejsi giganci technologiczni.

Chcę ułatwić małym przedsiębiorstwom wprowadzanie znaczących innowacji. Musimy w dalszym ciągu rozwijać rynek finansowania wzrostu dla innowacyjnych przedsiębiorstw przyszłości.

Dlatego właśnie proponuję **specjalną strategię na rzecz MŚP**, aby mogły lepiej prosperować dzięki ograniczeniu biurokracji i umożliwieniu im lepszego dostępu do rynku.

Dokończymy tworzenie unii rynków kapitałowych, aby zapewnić MŚP dostęp do finansowania niezbędnego do rozwoju, wprowadzania innowacji i rozszerzenia swojej działalności. W tym celu **stworzę fundusz prywatno-publiczny specjalizujący się w pierwszych ofertach publicznych MŚP** – w jego ramach UE będzie zapewniać początkową inwestycję, którą będą mogli uzupełnić prywatni inwestorzy.

Pogłębianie naszej unii gospodarczej i walutowej

Ludzie i przedsiębiorstwa w Europie mogą dobrze prosperować tylko wtedy, gdy gospodarka będzie im służyć. Na tym właśnie polega nasza społeczna gospodarka rynkowa.

Po latach ożywienia gospodarczego europejska gospodarka ustabilizowała się, a poziom zatrudnienia, wzrostu gospodarczego i inwestycji odpowiada poziomowi sprzed kryzysu albo go przekracza. W obszarze finansów publicznych zachodzi stała poprawa, nasz system bankowy jest bardziej solidny, a fundamenty naszej unii gospodarczej i walutowej nigdy nie były tak mocne jak obecnie.

Musimy utrzymać tę dynamikę, gdyż na horyzoncie zbierają się chmury: napięcia w stosunkach handlowych i spowolniony wzrost gospodarczy na świecie. Potrzebujemy bardziej atrakcyjnego otoczenia inwestycyjnego i wzrostu gospodarczego, który sprzyja tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy, zwłaszcza dla młodych ludzi.

Euro, nasza wspólna waluta, to coś więcej niż monety i banknoty. To symbol naszej jedności i złożonej przez Europę obietnicy dobrobytu i ochrony.

Nie wolno nam zaprzestać umacniania euro. Będę priorytetowo traktować **dalsze pogłębianie unii gospodarczej i walutowej**.

W tym celu pomogę wdrożyć **instrument budżetowy na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro** w celu wspierania państw członkowskich w realizacji reform i inwestycji służących wzrostowi gospodarczemu. Zwiększę wsparcie dla tych państw spoza strefy euro, które przygotowują się do przystąpienia.

W pełni wykorzystam elastyczność przewidzianą w pakcie stabilności i wzrostu. Pomoże nam to uzyskać bardziej sprzyjający wzrostowi kurs polityki budżetowej w strefie euro i jednocześnie zachować odpowiedzialność budżetową.

Skoncentruję się także na ukończeniu budowy unii bankowej. Obejmuje to wspólny mechanizm ochronny w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, będący zabezpieczeniem stosowanym w ostateczności w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

Aby ludzie mogli być spokojni, że ich pieniądze w bankach są bezpieczne, potrzebujemy **europejskiego systemu gwarantowania depozytów**.

Są to brakujące elementy unii bankowej, co do których powinniśmy jak najszybciej osiągnąć porozumienie. Zaproponuję ponadto środki na rzecz solidnych ram restrukturyzacji, uporządkowanej likwidacji i niewypłacalności banków.

Chcę **wzmocnić znaczenie euro na arenie międzynarodowej**, w tym jego wizerunek na zewnątrz. Silny, zintegrowany i odporny rynek kapitałowy jest najlepszym punktem wyjścia do powszechniejszego stosowania wspólnej waluty na skalę międzynarodową.

Nasza polityka gospodarcza musi iść w parze z prawami socjalnymi, z dążeniem do neutralności klimatycznej Europy i z konkurencyjnością przemysłu.

Wprowadzę zmiany w europejskim semestrze, aby uwzględnił on cele zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Jeśli chcemy wzmocnić poczucie odpowiedzialności za nasze wspólne decyzje, zarządzaniu gospodarczemu powinna towarzyszyć demokratyczna rozliczalność.

W tym duchu **chcę, aby Parlament Europejski dobitniej zabierał głos w kwestii zarządzania gospodarczego Unii.**

Ludzie i przedsiębiorstwa w Europie mogą dobrze prosperować tylko wtedy, gdy gospodarka będzie im służyć. Na tym właśnie polega nasza społeczna gospodarka rynkowa.

Przed każdym kluczowym etapem europejskiego semestru członkowie Komisji odpowiedzialni za sprawy gospodarcze będą obecni w Parlamencie Europejskim.

Europejski filar społeczny

Uważam, że najwyższy czas, abyśmy pogodzili aspekt społeczny z rynkowym w dzisiejszej nowoczesnej gospodarce.

Dlatego też przedstawię **plan działania na rzecz pełnego wdrożenia europejskiego filaru praw socjalnych.**

Celem będzie wspieranie zarówno osób, które pracują, by zapewnić sobie godne warunki życia, jak i tych, którzy pracy poszukują. Będziemy wspierać nasze dzieci i młodzież, aby dać im wykształcenie i możliwości, których potrzebują, by osiągnąć sukces.

Godność pracy to rzecz święta. W trakcie pierwszych 100 dni mojej kadencji zaproponuję instrument prawny gwarantujący **każdemu pracownikowi w Unii sprawliwą płacę minimalną**.

Taki instrument powinien umożliwić godne życie niezależnie od miejsca pracy. Płace minimalne należy ustalać zgodnie z krajowymi tradycjami, w drodze układów zbiorowych lub przepisów prawa. Jestem głęboko przekonana o wartości **dialogu społecznego** między pracodawcami a związkami zawodowymi, a więc ludźmi, którzy najlepiej znają swój sektor i region.

Transformacja cyfrowa niesie ze sobą szybkie zmiany, które mają wpływ na nasze rynki pracy. Przyjrę się sposobom **poprawy warunków pracy osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych**, koncentrując się przede wszystkim na umiejętnościach i edukacji.

Godność pracy to rzecz święta. W trakcie pierwszych 100 dni mojej kadencji zaproponuję instrument prawny gwarantujący każdemu pracownikowi w Unii sprawiedliwą płacę minimalną.

Musimy również w większym stopniu wspierać osoby, które utraciły pracę z powodu zdarzeń zewnętrznych mających wpływ na naszą gospodarkę.

Dlatego też zaproponuję **europejski program reasekuracji świadczeń dla osób bezrobotnych**. Zapewni to ochronę naszym obywatelom i zmniejszy presję na finanse publiczne w razie wstrząsów zewnętrznych.

Musimy bardziej stanowczo zwalczać ubóstwo. Przyszłość Europy zależeć będzie od młodych Europejczyków. Musimy ich wspierać od dzieciństwa po dorosłe życie.

Kompromitujący dla nas wszystkich jest fakt, że prawie 25 mln dzieci w wieku poniżej 18 lat jest zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Dzieci żyjące w ubóstwie są bardziej zagrożone ubóstwem w wieku dorosłym. Musimy przerwać to błędne koło. Musimy zrobić więcej.

Aby wspierać wszystkie dzieci w potrzebie, stworzę **europejską gwarancję dla dzieci**, wzorując się na koncepcji zaproponowanej przez Parlament Europejski.

Narzędzie to pomoże zapewnić każdemu dziecku w Europie, które jest zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, możliwość korzystania z najbardziej podstawowych praw, takich jak opieka zdrowotna i edukacja.

Europa powinna także wspierać rodziców i opiekunów w lepszym godzeniu pracy z życiem rodzinnym. Dopilnuję pełnego wdrożenia dyrektywy **w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym**, która sprzyja lepszemu dzieleniu się obowiązkami przez kobiety i mężczyzn.

Stworzę europejską gwarancję dla dzieci, aby zapewnić każdemu dziecku w Europie, które jest zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, możliwość korzystania z najbardziej podstawowych praw, takich jak opieka zdrowotna i edukacja.

Pomoże ona wejść na rynek pracy większej liczbie kobiet, a także zwalczać ubóstwo wśród dzieci. Zadbam o to, byśmy przeprowadzili wystarczające inwestycje z **Europejskiego Funduszu Społecznego+**, aby poprawić jakość i dostępność **systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem**.

W ciągu ostatnich pięciu lat dzięki gwarancji dla młodzieży 3,5 mln młodych ludzi rocznie skorzystało ze szkoleń, mogło się kształcić lub pracować.

W oparciu o ten sukces **przekształcę gwarancję dla młodzieży w stały instrument walki z bezrobociem osób młodych**. Powinien on dysponować większym budżetem i podlegać regularnej sprawozdawczości, aby zagwarantować, że w każdym państwie członkowskim osiągnę będą jego cele.

Jako lekarz bardzo interesuję się zdrowiem. 40% z nas zachoruje na raka w jakimś momencie swojego życia, a prawie wszyscy będziemy przeżywać niepokój i dzielić cierpienie przyjaciela lub członka rodziny, u którego zdiagnozowany zostanie nowotwór.

Wskaźniki przeżyć poprawiają się, zwłaszcza dzięki programom wczesnego wykrywania i kontroli. Ale możemy uczynić znacznie więcej. Zaproponuję **europejski plan walki z rakiem**, aby pomóc państwom członkowskim udoskonalić profilaktykę i leczenie chorób nowotworowych.

Unia równości

Dobrobyt i wymiar społeczny Europy zależy od nas wszystkich. **Potrzebujemy równości dla wszystkich i równości pod każdym względem.**

Będzie to jeden z priorytetów Komisji pod moim przewodnictwem i jeden z celów wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych.

Nasz pełen potencjał w biznesie, polityce i społeczeństwie jako całości możemy osiągnąć tylko wtedy, gdy wykorzystamy wszystkie nasze talenty i naszą różnorodność. Zróżnicowane zespoły dają lepsze wyniki. Innowacja rodzi się wtedy, gdy spotkają się osoby z różnych środowisk i o odmiennych perspektywach. W obliczu wyzwań demograficznych, przed którymi stoimy, nie możemy pozwolić sobie na niewykorzystanie pełni naszego potencjału.

Wszyscy ci, których łączą te same oczekiwania, muszą dysponować takimi samymi możliwościami. Dlatego też **zaproponujemy nowe przepisy zakazujące dyskryminacji.**

Zasada równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę jest zapisana w Traktacie. Będzie to podstawowa zasada nowej **europejskiej strategii na rzecz równouprawnienia płci.**

Kobiety zarabiają średnio o 16% mniej niż mężczyźni, mimo że posiadają wyższe kwalifikacje.

W pierwszych 100 dniach urzędowania przedstawię instrumenty mające na celu wprowadzenie **wiążących środków w zakresie przejrzystości wynagrodzeń.**

Równouprawnienie płci jest zasadniczym elementem wzrostu gospodarczego. Europejska strategia na rzecz równouprawnienia płci będzie systematycznie uwzględniać sposób, w jaki przepisy wpływają na decyzje podejmowane przez kobiety przez całe życie: rozpoczęcie pracy, prowadzenie przedsiębiorstwa, otrzymywanie wynagrodzenia, zawarcie małżeństwa, posiadanie dzieci, zarządzanie majątkiem i pobieranie emerytury. Musimy zapewnić kobietom i mężczyznom równe prawa w odniesieniu do podejmowania tych wszystkich życiowych decyzji.

Aby przebić szklany sufit, musimy **określić parytety płci w zarządach spółek.** Podobnie jak robiłam to jako minister rządu niemieckiego, będę dążyć do zgromadzenia większości, aby odblokować dyrektywę w sprawie obecności kobiet w zarządach.

Jeśli chodzi o równouprawnienie płci, **Komisja będzie służyć przykładem, tworząc kolegium komisarzy w pełni zgodne z zasadą równości mężczyzn i kobiet.** Zadbam o to, aby pod koniec mojej kadencji równouprawnienie płci było w pełni przestrzegane na wszystkich szczeblach zarządzania w Komisji. Nie zgodzę się na żadne półśrodki.

Nasz pełen potencjał w biznesie, polityce i społeczeństwie jako całości możemy osiągnąć tylko wtedy, gdy wykorzystamy wszystkie nasze talenty i naszą różnorodność. Wszyscy ci, których łączą te same oczekiwania, muszą dysponować takimi samymi możliwościami.

Przemoc ze względu na płeć jest nadal przerażającą rzeczywistością dla zbyt wielu osób w Unii. **Unia Europejska powinna dołożyć wszelkich starań, aby zapobiegać przemocy domowej, chronić ofiary i karać przestępców.**

Jednym z priorytetów Komisji pozostaje przystąpienie UE do konwencji stambulskiej o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Jeżeli przystąpienie do niej będzie nadal blokowane w Radzie, rozważę przedstawienie wniosków w sprawie minimalnych norm dotyczących definicji niektórych rodzajów przemocy oraz wzmocnienie dyrektywy o prawach ofiar. **ZapropONUję dodanie przemocy wobec kobiet do wykazu przestępstw UE określonych w Traktacie.**

Równość to nie tylko równouprawnienie płci. **Kobiety i mężczyźni, osoby starsze i osoby młode, Wschód i Zachód, Północ i Południe, nasze różne przynależności narodowe i kulturowe to mozaika tworząca naszą tożsamość.**

Możemy mieć różne przekonania, możemy należeć do różnych grup mniejszościowych, ale koniecznie musimy się wzajemnie słuchać, uczyć się od siebie nawzajem i korzystać z tej różnorodności.

Zbyt wielu europejskich obywateli ma poczucie, że w niektórych częściach Europy istnieją możliwości, których nie ma gdzie indziej. Powinniśmy wykorzystać wszystkie narzędzia, którymi dysponujemy, aby skorygować tę sytuację.

Sprawiedliwe opodatkowanie

Jednym z fundamentów naszej społecznej gospodarki rynkowej jest to, że wszyscy wnoszą sprawiedliwy wkład. Od tej reguły nie może być wyjątków.

Licytowanie się na jak najniższe stawki podatkowe podważa zdolność państw do ustalania polityk podatkowych, które odpowiadają na potrzeby ich gospodarek i obywateli.

Tam, gdzie generowane są zyski, podatki i opłaty muszą również przyczyniać się do funkcjonowania naszych systemów zabezpieczenia społecznego i edukacji oraz naszej infrastruktury.

Unijne i międzynarodowe systemy opodatkowania osób prawnych wymagają pilnej reformy. Nie odpowiadają one realiom nowoczesnej gospodarki światowej i nie uwzględniają nowych modeli biznesowych w cyfrowym świecie.

Będę opowiadać się za sprawiedliwością podatkową, zarówno w przypadku tradycyjnych firm, jak i przedsiębiorstw cyfrowych.

Zadbam o to, aby priorytetem było **opodatkowanie dużych przedsiębiorstw z branży technologicznej.** Dołożę wszelkich starań, aby wnioski w tej sprawie, które są obecnie przedkładane, stały się obowiązującym prawem. Trwają dyskusje nad znalezieniem rozwiązania międzynarodowego, zwłaszcza w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej

i Rozwoju. **Jeżeli jednak do końca 2020 r. nadal nie zostanie wypracowane globalne rozwiązanie dotyczące sprawiedliwego podatku cyfrowego, UE powinna działać samodzielnie.**

Przedsiębiorstwa europejskie domagają się prostych systemów podatkowych i prostych zasad, zwłaszcza w kontekście transgranicznym. W pierwszej połowie mojej kadencji zaproponuję wnioski w sprawie poprawy warunków opodatkowania przedsiębiorstw na jednolitym rynku.

Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych zapewniłaby przedsiębiorstwom jednolity zbiór przepisów służących do obliczania podstawy opodatkowania w Unii Europejskiej. Jest to długoletni projekt Parlamentu Europejskiego i będę walczyć o to, aby się urzeczywistnił.

Różnice w przepisach podatkowych mogą stanowić przeszkodę dla głębszej integracji jednolitego rynku. Mogą one hamować wzrost gospodarczy, zwłaszcza w strefie euro, gdzie więzi gospodarcze są silniejsze. Musimy być w stanie działać.

Skorzystam z zawartych w Traktatach klauzul, które umożliwiają przyjęcie wniosków w sprawie opodatkowania w drodze procedury współdecyzji i głosowania większością kwalifikowaną w Radzie. Dzięki temu będziemy bardziej wydajni i lepiej przygotowani do podejmowania w razie potrzeby szybkich działań.

W tym samym duchu **doprowadzę do zaostrzenia walki z oszustwami podatkowymi** i wzmocnię nasze działania przeciwko szkodliwym systemom podatkowym w państwach trzecich.

3. Europa na miarę ery cyfrowej

Chcę Europy, która mierzy wyżej, korzystając z możliwości, jakie daje era cyfrowa, w granicach bezpieczeństwa i norm etycznych.

Technologie cyfrowe, w szczególności sztuczna inteligencja, w niespotykanym dotąd tempie zmieniają świat. Zmieniły sposób, w jaki się porozumiewamy, żyjemy, pracujemy. Zmieniły nasze społeczeństwa i gospodarki.

Internet rzeczy łączy świat w nowy sposób. Po informacjach i osobach nadszedł czas na łączenie się urządzeń fizycznych i czujników. Gromadzone są ogromne i wciąż rosnące ilości danych.

Europa już wyznacza standardy w dziedzinie telekomunikacji. Nadszedł czas, aby powielić ten sukces i opracować wspólne normy dla naszych sieci 5G.

Być może jest zbyt późno na stworzenie naszych własnych ogromnych centrów przetwarzania danych, tzw. *hyperscalers*, ale nie jest za późno na osiągnięcie **suwerenności technologicznej** w pewnych kluczowych dziedzinach.

Aby w następnej generacji gigantów przetwarzania danych być na czele, będziemy inwestować w technologię łańcucha bloków (*blockchain*), obliczenia wielkiej skali, kwantowe technologie obliczeniowe, algorytmy i narzędzia umożliwiające wymianę danych i korzystanie z nich. **Wspólnie określimy standardy dla tej nowej generacji technologii, które staną się normą dla całego świata.**

Zwiększając inwestycje w przełomowe badania naukowe i innowacje, musimy liczyć się z nieuniknionymi niepowodzeniami.

Dane i sztuczna inteligencja to składniki innowacji, które pomogą nam znaleźć rozwiązania dla wyzwań społecznych, od ochrony zdrowia po rolnictwo, od bezpieczeństwa po produkcję.

Aby wykorzystać nasz potencjał, musimy znaleźć naszą własną europejską drogę, zachowującą równowagę między przepływem i szerokim wykorzystywaniem danych a wysokim poziomem prywatności, bezpieczeństwa i norm etycznych. Udało nam się to już osiągnąć za pomocą ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i wiele państw idzie naszym śladem.

W ciągu pierwszych 100 dni urzędowania przedstawię przepisy w zakresie skoordynowanego europejskiego podejścia do wpływu sztucznej inteligencji na kwestie społeczne i etyczne. Powinno to również uwzględniać sposób wykorzystania dużych zbiorów danych (tzw. *big data*) na rzecz innowacji, które przyczyniają się do zasobności naszych społeczeństw i naszego biznesu.

Zadbam o to, aby priorytetowo traktować inwestycje w dziedzinie sztucznej inteligencji, zarówno w ramach wieloletnich ram finansowych, jak i poprzez większe wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych.

Nowy **akt prawny o usługach cyfrowych** zaktualizuje nasze przepisy dotyczące odpowiedzialności i bezpieczeństwa w odniesieniu do platform, usług i produktów cyfrowych i uzupełni nasz jednolity rynek cyfrowy.

Cyfryzacja i cyberbezpieczeństwo to dwie strony tego samego medalu. Najpierw trzeba zmienić sposób myślenia – zamiast skupiać się na ograniczaniu dostępu do wrażliwych informacji („need to know”), należy raczej opracować właściwe sposoby dzielenia się nimi („need to share”).

Należy tego dokonać za pośrednictwem **wspólnej jednostki ds. cyberprzestrzeni (*Joint Cyber Unit*)**, służącej szybszej wymianie informacji i zapewnieniu nam wszystkich lepszej ochrony.

Sektor publiczny odgrywa istotną rolę w stymulowaniu transformacji cyfrowej. Chcę, aby Komisja Europejska dawała przykład w tym względzie.

Będę dążyć do pełnej cyfryzacji Komisji, wprowadzając nowe cyfrowe metody i narzędzia.

Wierzę, że dzięki temu instytucja ta będzie bardziej sprawna i elastyczna, a także bardziej przejrzysta w swoim sposobie pracy. Pomoże to również w szerzeniu nowej i jeszcze bardziej integracyjnej kultury pracy i przywództwa, charakteryzującej się prostszą strukturą hierarchii i większą współpracą. Pomoże nam to zmienić nasz sposób myślenia i otworzyć się na to, co przyniesie przyszłość.

Wierzę, że Europa może z powodzeniem przeprowadzić transformację i wkroczyć w erę cyfrową, w oparciu o nasze mocne strony i wartości.

Wzmocnienie pozycji obywateli poprzez kształcenie i umiejętności

Najlepszą inwestycją w naszą przyszłość są inwestycje w naszych obywateli. Umiejętności i kształcenie to siła napędowa europejskiej konkurencyjności i innowacji. Europa nie jest jednak jeszcze w pełni gotowa. Dopilnuję, abyśmy wykorzystali wszystkie narzędzia i środki, którymi dysponujemy, by przywrócić tę równowagę.

W pełni zobowiązuję się do urzeczywistnienia do 2025 r. europejskiego obszaru edukacji. Musimy likwidować trudności w uczeniu się i poprawiać dostęp do wysokiej jakości edukacji. Musimy umożliwić osobom uczącym się łatwiejsze przemieszczanie się między systemami kształcenia w różnych krajach. Musimy zmienić też kulturę edukacji w kierunku uczenia się przez całe życie, co przyniesie korzyści nam wszystkim.

Moim priorytetem będzie przyspieszenie tempa rozwoju e-umiejętności w Europie, zarówno u młodych ludzi, jak i u dorosłych, poprzez aktualizację **Planu działania w dziedzinie edukacji cyfrowej**. Musimy przemyśleć kształcenie, korzystając z możliwości rozpowszechniania materiałów dydaktycznych w internecie, na przykład poprzez częstsze korzystanie z masowych, otwartych kursów internetowych. Umiejętności cyfrowe muszą stać się podstawą dla wszystkich.

Popieram również pomysł Parlamentu Europejskiego dotyczący **potrojenia budżetu programu Erasmus+ w ramach kolejnego budżetu długoterminowego**.

4. Ochrona naszego europejskiego stylu życia

Chcę Europy, która mierzy wyżej, jeżeli chodzi o ochronę naszych obywateli i naszych wartości.

Utrzymanie praworządności

Europa, która chroni, musi również stawać w obronie wymiaru sprawiedliwości i naszych wartości. W żadnym innym przypadku nie jest to tak ważne jak w dziedzinie poszanowania praworządności.

Unia Europejska jest **wspólnotą prawa**. Ta wspólnota jest podstawą wszystkiego, co już osiągnęliśmy, i wszystkiego, co jeszcze mamy do zrobienia. To cecha rozpoznawcza Europy i zasadniczy element mojej wizji Unii zapewniającej równość, tolerancję i sprawiedliwość społeczną.

Nie możemy iść na kompromis w kwestii obrony naszych podstawowych wartości.

Zagrożenia dla praworządności podważają prawne, polityczne i gospodarcze podstawy działania UE.

Zapewnienie poszanowania praworządności to podstawowy obowiązek każdego państwa członkowskiego. Jak niedawno potwierdził Trybunał Sprawiedliwości, rozwiązywanie takich problemów leży jednak w naszym wspólnym interesie. Wzmocnienie praworządności jest wspólnym obowiązkiem wszystkich instytucji UE i wszystkich państw członkowskich.

Dopilnuję, abyśmy wykorzystali cały nasz zestaw narzędzi na szczeblu europejskim. Popieram również **dodatkowy kompleksowy europejski mechanizm praworządności** o ogólnounijnym zasięgu, w ramach którego Komisja Europejska będzie składała co roku obiektywne sprawozdania. Monitorowanie przestrzegania zasady praworządności będzie się odbywało tak samo w każdym państwie członkowskim.

Nie możemy iść na kompromis w kwestii obrony naszych podstawowych wartości. Zagrożenia dla praworządności podważają prawne, polityczne i gospodarcze podstawy działania UE.

Komisja będzie monitorowała sytuację w ścisłej współpracy z organami krajowymi na podstawie prawa, w szczególności najnowszego orzecznictwa naszego niezależnego Trybunału Sprawiedliwości. Dopilnuję również, by Parlament Europejski odgrywał większą rolę w ramach tego mechanizmu praworządności.

To nowe rozwiązanie zapewnia przejrzystość, umożliwia wczesne wykrywanie i pozwala na udzielanie ukierunkowanego wsparcia w celu rozwiązywania wszelkich problemów na wczesnym etapie.

Naszym celem jest znalezienie rozwiązania, które zapewni ochronę praworządności, przy wzajemnej współpracy i wzajemnym wsparciu, nie wykluczając jednak w ostateczności skutecznych i proporcjonalnych środków odstraszających.

Zamierzam skoncentrować się na ściślejszym egzekwowaniu przepisów, za podstawę przyjmując najnowsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, które pokazuje wpływ naruszeń praworządności na prawo UE. Podtrzymuję propozycję, by **praworządność stała się integralną częścią kolejnych wieloletnich ram finansowych**.

Chodzi o wzmocnienie zaufania do siebie nawzajem, co jest dobre zarówno dla naszego rynku wewnętrznego, jak i dla naszej wewnętrznej jedności.

Komisja zawsze będzie niezależnym strażnikiem traktatów. Sprawiedliwość jest ślepa – będzie bronić praworządności niezależnie od tego, gdzie i kto ją narusza.

Szczelne granice i nowy początek w dziedzinie migracji

Zaproponuję nowy pakt o migracji i azylu, w tym ponowne uruchomienie reformy systemu dublińskiego dotyczącego przepisów azylowych.

Jestem świadoma tego, jak trudne są dyskusje na ten temat, i do jakich podziałów prowadzą. Musimy rozwiać uzasadnione obawy wielu osób i przyjrzeć się temu, w jaki sposób możemy przezwyciężyć nasze różnice zdań. Musimy podchodzić do tego problemu w sposób kompleksowy.

Potrzebujemy szczelnych granic zewnętrznych. Głównym elementem tych aspiracji jest **wzmocnienie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej**. Uzgodnienie kolejnych wieloletnich ram finansowych na czas pozwoli nam osiągnąć liczebność stałej służby granicznej Fronteksu na poziomie 10 tys. funkcjonariuszy wcześniej niż w zakłada-

nym obecnie 2027 r. Chciałabym, aby funkcjonariusze ci mogli działać na zewnętrznych granicach UE już w 2024 r.

Musimy zmodernizować nasz system azylowy. **Wspólny europejski system azylowy** musi być właśnie taki – wspólny. Stabilne granice zewnętrzne możliwe będą tylko wtedy, gdy będziemy udzielać wystarczającej pomocy państwom członkowskim zmagającym się z największą presją migracyjną z racji położenia geograficznego. Wszyscy musimy pomagać sobie nawzajem i wносить swój wkład.

Te dwa kroki naprzód umożliwią nam **powrót do w pełni funkcjonującego obszaru Schengen, ze swobodnym przepływem osób**, który jest główną siłą napędową naszego dobrobytu i bezpieczeństwa oraz naszych swobód. Musimy jednak poprawić jego funkcjonowanie i utorować drogę do ewentualnych dalszych jego rozszerzeń.

Musimy w nowy sposób podzielić obciążenia. Musimy zacząć od nowa.

Nasza odpowiedzialność rozpoczyna się już w **krajach pochodzenia** osób przybywających do Europy. Ludzie nie decydują się ot tak na opuszczenie domów i podjęcie niebezpiecznej podróży. Czynią to, ponieważ uważają, że nie mają innego wyjścia.

Musimy wyraźnie skoncentrować naszą współpracę rozwojową na **poprawie perspektyw dla młodych kobiet i mężczyzn w ich krajach pochodzenia**. Musimy inwestować w ich zdrowie, edukację i umiejętności, w infrastrukturę, trwały wzrost gospodarczy i bezpieczeństwo.

Musimy rozwiązać uzasadnione obawy wielu osób i przyjrzeć się temu, w jaki sposób możemy przezwyciężyć nasze różnice zdań. Musimy w nowy sposób podzielić obciążenia, musimy zacząć od nowa.

Rzeczywistość tych, którzy wyjeżdżają, jest brutalna. Oddają swój los w ręce handlarzy ludźmi, którzy nie mają żadnych skrupułów i porzucają najsłabszych. **Przestępcy nigdy nie powinni decydować o losie człowieka ani dyktować, kto dotrze do Unii**. Musimy zakłócić i rozbić ich modele biznesowe, używając do tego wszystkich narzędzi, jakimi dysponujemy.

Niezwykle istotne jest stworzenie możliwości ściślejszej współpracy z **państwami trzecimi** – zarówno z **państwami pochodzenia**, jak i **tranzytu**. Europa ma obowiązek pomagać państwom przyjmującym uchodźców w zapewnianiu im godnych i humanitarnych warunków. W związku z tym popieram tworzenie korytarzy humanitarnych.

Potrzebujemy dyplomacji, rozwoju gospodarczego, stabilności i bezpieczeństwa. Pomogłoby to nam zatrzymać działalność przemytników, z większym zaangażowaniem organizować przesiedlenia, jak również zapewnić możliwości legalnej migracji, aby sprowadzić do nas osoby o umiejętnościach i talentach, których potrzebujemy.

Europa zawsze będzie postępować zgodnie ze swoimi wartościami i oferować pomoc uchodźcom uciekającym przed prześladowaniami lub konfliktami – to nasz moralny obowiązek. To samo dotyczy ratowania życia na morzu. Potrzebujemy w tym celu **bardziej zrównoważonego podejścia do działań poszukiwawczo-ratowniczych**. Musimy odejść od środków doraźnych i poszukać bardziej trwałego rozwiązania.

Temu kompleksowemu podejściu powinno również towarzyszyć dobre zrozumienie tego, jak radzić sobie z migrantami, którzy nie kwalifikują się do ochrony i muszą zostać odesłani. Częścią rozwiązania musi być aktualizacja naszych przepisów dotyczących powrotów. Wszystko to jest powiązane.

Bezpieczeństwo wewnętrzne

Każdy w naszej Unii ma prawo czuć się bezpiecznie na ulicach własnej miejscowości i we własnym domu. W celu ochrony naszych obywateli musimy poruszyć niebo i ziemię. Musimy poprawić współpracę transgraniczną, aby wyeliminować luki w walce z poważną przestępczością i terroryzmem w Europie.

Powinniśmy wykorzystać w tym celu wszystkie narzędzia, którymi dysponujemy. **Prokuratura Europejska powinna mieć większą siłę i uprawnienia, powinna mieć możliwość prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących terroryzmu transgranicznego i jego ścigania.**

Złożoność i stopień skomplikowania naszego systemu finansowego otworzyły drogę do nowych zagrożeń związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Potrzebujemy lepszej kontroli i kompleksowej polityki zapobiegającej lukom w tej dziedzinie.

Nadszedł czas, by wprowadzić unię celną na kolejny poziom, wyposażać ją w solidniejsze ramy, które pozwolą nam lepiej chronić naszych obywateli i europejski jednolity rynek. Zaproponuję śmiały pakiet na rzecz zintegrowanego europejskiego podejścia obejmujący wzmocnienie zarządzania ryzykiem celnym i wspieranie dokonywania skutecznych kontroli przez państwa członkowskie.

5. Silniejsza pozycja Europy na świecie

Chcę Europy, która mierzy wyżej, stając się jedynym w swoim rodzaju odpowiedzialnym globalnym liderem.

Wielostronność leży w samej naturze Europy. Jest to nasza naczelna zasada w stosunkach ze światem. Komisja pod moim przewodnictwem będzie nadal bronić tego podejścia, dbając o **utrzymanie i unowocześnianie globalnego porządku opartego na zasadach.**

Jesteśmy na właściwej drodze i w ostatnich latach osiągnęliśmy wiele, ale przed nami nadal poważne wyzwania.

Na arenie światowej musimy działać ambitnie, asertywnie i strategicznie. Musimy wykorzystywać nasze mocne strony, zmierzyć się z naszymi słabościami i zadbać o silniejszą legitymizację działań.

Swobodny i uczciwy handel

Uważam, że wiodącą rolę Europy wyznaczającej standardy dla całego świata możemy wzmocnić dzięki **solidnemu programowi otwartego i sprawiedliwego handlu.**

Wierzymy w handel, ponieważ przynosi on dobre rezultaty – odpowiada za ponad jedną trzecią unijnego PKB i ponad 36 mln miejsc pracy. Jesteśmy największym eksporterem wyrobów gotowych i usług, a dla 80 krajów największym rynkiem eksportowym. Świadczy to o tym, jak daleki i szeroki jest nasz zasięg i jak bardzo atrakcyjna jest Europa dla biznesu.

Będziemy dążyć do szybkiego zakończenia trwających negocjacji z Australią i Nową Zelandią oraz – o ile warunki będą temu sprzyjać – do nawiązywania nowych partnerstw. Będziemy starać się o wzmocnienie zrównoważonego i wzajemnie korzystnego partnerstwa handlowego ze Stanami Zjednoczonymi.

Dostrzegam w tym kontekście obawy wielu osób i **zobowiązuję się zapewnić najwyższy poziom przejrzystości**, komunikacji i współpracy z Parlamentem Europejskim oraz społeczeństwem obywatelskim na każdym etapie tego procesu.

Ponadto Komisja pod moim przewodnictwem będzie zawsze postulować, aby tymczasowe stosowanie umów handlowych następowało dopiero po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

Handel nie jest celem sam w sobie. Jest to sposób na zapewnienie dobrobytu wewnątrz Unii i upowszechnianie naszych wartości na całym świecie. Dopilnuję, aby w każdej nowo zawartej umowie znalazł się rozdział poświęcony zrównoważonemu rozwojowi oraz aby przewidywała ona **najwyższe standardy w zakresie ochrony klimatu, środowiska i pracy przy zerowej tolerancji wobec pracy dzieci**.

Handel nie jest celem sam w sobie. Jest to sposób na zapewnienie dobrobytu wewnątrz Unii i upowszechnianie naszych wartości na całym świecie. Dopilnuję, aby w każdej nowo zawartej umowie znalazł się rozdział poświęcony zrównoważonemu rozwojowi.

Wzrost zasobności uzyskany dzięki handlowi wiąże się z większą odpowiedzialnością. Powołam **głównego urzędnika ds. egzekwowania przepisów handlowych**, aby poprawić przestrzeganie i egzekwowanie zawartych przez nas umów handlowych.

Przewiduję też regularne składanie sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu.

Europa będzie też zawsze zabiegać o uczciwą konkurencję i zdecydowanie zwalczać wypaczanie jej przez dumping, deregulację lub subsydia.

Będziemy zawsze szukać rozwiązań wielostronnych. **Zamierzam przeprowadzić wysiłkom na rzecz unowocześnienia i reformy Światowej Organizacji Handlu.**

Musimy w miarę potrzeb w pełni wykorzystywać nasze instrumenty ochrony handlu. Musimy ponadto zapewnić sobie możliwość egzekwowania swoich praw, nawet w drodze sankcji, gdy inne strony blokują rozwiązanie konfliktu handlowego.

Bardziej aktywna rola

Przywództwo Europy oznacza również współpracę z naszymi sąsiadami i partnerami. Pogłębiając nasze relacje, zawsze będziemy kierować się naszymi wartościami i poszanowaniem prawa międzynarodowego.

Unia Europejska jest największym na świecie dawcą pomocy rozwojowej. Staramy się przy tym dążyć do równości partnerów, nie narażając na szwank wolności i godności.

Chciałabym, aby Europa przyjęła **kompleksową strategię dotyczącą Afryki**, która jest naszym bliskim sąsiadem i najbardziej naturalnym partnerem.

Kontynent ten jest pełen możliwości i ma duży potencjał współpracy i działalności gospodarczej. Tam właśnie powstanie najmłodsza i najszybciej rozwijająca się klasa średnia na świecie – do 2025 r. konsumpcja własna osiągnie tam 2 bln euro rocznie. Musimy jak najlepiej wykorzystać szanse polityczne, gospodarcze i inwestycyjne, które się z tym wiążą.

Pragnę potwierdzić **europejską perspektywę Bałkanów Zachodnich** i dostrzegam istotną rolę kontynuowania procesu reform w całym regionie. Żyjemy na tym samym kontynencie; mamy wspólną historię i kulturę, a przed nami te same wyzwania. Razem zbudujemy wspólną przyszłość.

W pełni popieram propozycję Komisji Europejskiej zmierzającą do rozpoczęcia negocjacji z Macedonią Północną i Albanią. Proces przystąpienia stanowi wyjątkową okazję do propagowania i upowszechniania naszych podstawowych wartości i interesów.

Jestem gotowa na kształtowanie ambitnego i strategicznego partnerstwa ze Zjednoczonym Królestwem, które pozostanie dla nas sojusznikiem, partnerem i przyjacielem. Bardzo ubolewam z powodu decyzji podjętej przez Brytyjczyków, ale w pełni ją szanuję.

Brexit prowadzi do niepewności w zakresie praw obywateli, sytuacji podmiotów gospodarczych i jednostek terytorialnych oraz stabilności i pokoju na wyspie Irlandii. **Wynegocjowana ze Zjednoczonym Królestwem umowa o wystąpieniu jest najlepszym i jedynym możliwym sposobem uporządkowanego opuszczenia UE przez ten kraj.** Jeśli potrzebny będzie dłuższy czas, poprę kolejne dobrze umotywowane odroczenie.

Pragnę potwierdzić europejską perspektywę Bałkanów Zachodnich. Żyjemy na tym samym kontynencie; mamy wspólną historię i kulturę, a przed nami te same wyzwania. Razem zbudujemy wspólną przyszłość.

Uważam, że w sprawach światowych Europa powinna mówić silniejszym i bardziej spójnym głosem.

Aby być światowym liderem, UE musi być w stanie działać szybko – będę więc zabiegać o to, aby głosowanie większością kwalifikowaną stało się w tej dziedzinie regułą. Będę ściśle współpracować z wysokim przedstawicielem/wiceprzewodniczącym dla zapewnienia **skoordynowanego podejścia do wszystkich naszych działań zewnętrznych**, od pomocy rozwojowej po wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa.

Chcę, by w ramach nowego długoterminowego budżetu UE inwestowała w działania zewnętrzne o 30% więcej niż obecnie, a więc w sumie 120 mld euro, co pozwoli jej utrzymać silną pozycję na arenie międzynarodowej.

Obrona Europy

Europa zawsze zapewniała sobie silną pozycję poprzez pokój, a pokój – dzięki swojej pozycji. NATO będzie zawsze fundamentem zbiorowej obrony Europy. Będziemy nadal mieć wymiar transatlantycki, a jednocześnie będziemy stawać się bardziej europejscy.

W ciągu najbliższych pięciu lat będziemy potrzebować dalszych śmiałych kroków w kierunku prawdziwej europejskiej unii obrony.

Zamierzam w ramach następnego długoterminowego budżetu UE zwiększyć finansowanie Europejskiego Funduszu Obronnego, aby wesprzeć rozwój badań i zdolności. Stworzy to nowe duże możliwości dla naszego sektora zaawansowanych technologii oraz innych gałęzi naszej gospodarki.

Pokój, bezpieczeństwo i rozwój są współzależne. **Potrzebujemy** zintegrowanego i kompleksowego podejścia do naszego bezpieczeństwa. Dlatego właśnie Europa powinna odgrywać pełną i aktywną rolę na szczeblu globalnym w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych w naszym sąsiedztwie, w szczególności poprzez bliższe partnerstwo z Afryką. Europa musi wspierać Afrykę w wypracowywaniu i wdrażaniu jej własnych sposobów sprostania takim wyzwaniom jak niestabilność, terroryzm transgraniczny i przestępczość zorganizowana.

Zagrożenia bezpieczeństwa są coraz bardziej różnorodne i nieprzewidywalne. Poważne i nagłe zagrożenia hybrydowe stały się rzeczywistością. Unia Europejska musi skutecznie im przeciwdziałać i uodparniać się na nie.

6. Nowy impuls dla demokracji europejskiej

Chcę Europy, która mierzy wyżej, jeśli chodzi o stymulowanie, ochronę i wzmacnianie naszej demokracji.

System demokratyczny naszej Unii ma unikalny charakter, tworzą go bowiem wybrani bezpośrednio parlamentarzysty na szczeblu lokalnym, regionalnym i europejskim oraz wyłonieni w wyborach szefowie państw lub rządów.

Prężności naszej demokracji dowodzi rekordowo wysoka frekwencja w tegorocznych wyborach do Parlamentu Europejskiego. Powinniśmy teraz odpowiednio zareagować na ten zryw, wzmacniając rolę Europejczyków w procesie decyzyjnym. Aby tego dokonać, pójdziemy o krok dalej niż dotychczas.

Większe prawo głosu dla obywateli

Chcę, aby to Europejczycy budowali przyszłość naszej Unii. Powinni oni odgrywać wiodącą i aktywną rolę w określaniu jej priorytetów i poziomu ambicji.

Chcę, aby obywatele zabrali głos w trakcie konferencji w sprawie przyszłości Europy, która rozpocznie się w 2020 r. i potrwa dwa lata.

Konferencja ta powinna połączyć jako równorzędnych partnerów instytucje europejskie oraz obywateli, przy czym szczególną rolę ma tu do odegrania młodzież i społeczeń-

stwo obywatelskie. Konferencja ta musi być dobrze przygotowana – mieć jasne zakres i cele, uzgodnione przez Parlament, Radę i Komisję.

Jestem gotowa zastosować się do wszelkich przyjętych w jej ramach ustaleń, również poprzez podjęcie w razie potrzeby odpowiednich działań ustawodawczych. Jestem również otwarta na zmiany w Traktacie. Jeśli padnie propozycja, aby konferencji przewodniczył poseł do Parlamentu Europejskiego, w pełni ją poprę.

Szczególne stosunki z Parlamentem Europejskim

Chcę zacieśnić partnerstwo między Komisją Europejską a Parlamentem Europejskim.

Wierzę, że powinniśmy wzmocnić rolę podmiotu, który reprezentuje głos obywateli – Parlamentu Europejskiego – w inicjowaniu prawodawstwa. **Popieram prawo inicjatywy ustawodawczej dla Parlamentu Europejskiego.**

Zobowiązuję się, że w przypadku gdy Parlament, stanowiąc większością głosów swoich członków, przyjmie rezolucję, w której zwróci się do Komisji o przedstawienie wniosku ustawodawczego¹, przedstawię w odpowiedzi akt ustawodawczy, przy pełnym poszanowaniu zasad proporcjonalności, pomocniczości i lepszego stanowienia prawa.

Aby proces ten był możliwie efektywny, zalecę komisarzom bliską współpracę z Parlamentem Europejskim na wszystkich etapach przygotowywania i omawiania rezolucji.

W tym celu dopilnuję, aby komisarze zdawali sprawę Parlamentowi Europejskiemu z każdego etapu negocjacji międzynarodowych, zgodnie z praktyką wypracowaną w trakcie rozmów dotyczących Brexitu.

Dopilnuję również, by komisarze częściej brali udział w spotkaniach komisji parlamentarnych oraz dialogach trójstronnych z udziałem Parlamentu Europejskiego i Rady. Będzie to wymóg, który przedstawię w pismach wystosowanych do poszczególnych komisarzy przed rozpoczęciem kadencji.

Dopilnuję również, by Komisja i Parlament Europejski prowadziły stały dialog, a sprawę tę potraktuję priorytetowo. **Chętnie ożywię tradycję tury pytań**, czyli regularnej debaty z Parlamentem Europejskim.

Prężności naszej demokracji dowodzi rekordowo wysoka frekwencja w tegorocznych wyborach do Parlamentu Europejskiego. Powinniśmy teraz odpowiednio zareagować na ten zryw, wzmacniając rolę Europejczyków w procesie decyzyjnym. Aby tego dokonać, pójdziemy o krok dalej niż dotychczas.

Będę współpracować z Parlamentem Europejskim na rzecz naszego wspólnego celu, jakim jest bardziej demokratyczne i skuteczne działanie na szczeblu europejskim.

Unia musi w pełni wykorzystać potencjał zapisany w Traktatach. **Musimy zapewnić Parlamentowi Europejskiemu pełne uprawnienia do współdecydowania oraz odejść od zasady jednomyślności w przypadku polityki w zakresie klimatu, energii, spraw społecznych oraz polityki podatkowej.**

¹ Art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Udoskonalenie systemu czołowych kandydatów

Doświadczenia z tegorocznych wyborów do Parlamentu Europejskiego jasno wskazują na potrzebę **przeglądu sposobu, w jaki wyznaczamy i wybieramy szefów naszych instytucji**. Jestem gotowa przewodzić pracom w tym zakresie, w bliskiej współpracy z Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi.

Aby odbudować wzajemne zaufanie, mogę pośredniczyć w dyskusjach między Parlamentem Europejskim a Radą Europejską.

Jestem głęboko przekonana, że musimy wspólnie udoskonalić system czołowych kandydatów, zwanych także „Spitzenkandidaten”. Aby szerszy elektorat miał lepszy wgląd w ten system, powinniśmy również podjąć temat ponadnarodowych list w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jako dodatkowego narzędzia europejskiej demokracji.

Konferencja w sprawie przyszłości Europy powinna pozwolić przedstawić wnioski ustawodawcze lub inne propozycje w tym zakresie najpóźniej do lata 2020 r.

Komisja podejmie działania następcze w związku z tymi propozycjami w dziedzinach, w których jest do tego uprawniona, oraz wesprze Parlament Europejski w pracach nad zmianą prawa wyborczego oraz nad zapewnieniem porozumienia z Radą.

Nowe zasady powinny być gotowe na długo przed terminem wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. i zapewnić większą przejrzystość i legitymację demokratyczną.

Większa przejrzystość i kontrola

Aby Europejczycy mogli pokładać zaufanie w Unii, jej instytucje muszą być otwarte i nie-nagane pod względem etyki, przejrzystości i uczciwości.

Będę wspierać utworzenie **niezależnego, wspólnego dla wszystkich instytucji UE organu odpowiedzialnego za etykę**. W tym celu zaangażuję się w bliską współpracę z pozostałymi instytucjami.

Uważam też, że cały proces ustawodawczy powinien być bardziej przejrzysty. Aby tak się stało, będę współpracować z Parlamentem Europejskim oraz Radą. Jako instytucje służymy obywatelom, powinni oni zatem wiedzieć, z kim się spotykamy w naszej pracy, z kim prowadzimy rozmowy i jakie zajmujemy w nich stanowisko.

Ochrona naszej demokracji

Nasze demokratyczne systemy i instytucje są przedmiotem nasilających się w ostatnich latach ataków ze strony tych, którzy chcieliby doprowadzić do podziałów w Unii i jej destabilizacji. **Musimy zrobić więcej, by chronić się przed ingerencją z zewnątrz**.

Platformy cyfrowe stanowią narzędzia postępu z korzyścią dla obywateli, społeczeństw i gospodarek. W celu zachowania tego postępu musimy zadbać o to, by platformy te nie były używane do destabilizacji naszych demokracji. Powinniśmy opracować wspólne podejście i wspólne normy, aby rozwiązywać takie problemy, jak **dezinformacja i nawoływanie do nienawiści w internecie**.

Przedstawię **europejski plan działania na rzecz demokracji**. Jego przedmiotem będzie zapobieganie zagrożeniom związanym z ingerencją zewnętrzną w eurowyborach.

Będzie on obejmował wnioski ustawodawcze służące zapewnieniu większej przejrzystości zasad rządzących płatną reklamą polityczną i jaśniejsze zasady finansowania europejskich partii politycznych.

* * *

Oto moja wizja Europy, która mierzy wyżej. Będę bronić przedstawionych tu idei i niezmienne dążyć do osiągnięcia możliwie szerokiego konsensusu w ich zakresie.

Będę możliwie ściśle współpracować z Parlamentem Europejskim i Radą. Przedstawione dziś wytyczne polityczne wraz z pracami prowadzonymi przez inne instytucje będą stanowić podstawę **pierwszego w historii programu wieloletniego, który powinien zostać uzgodniony przez trzy instytucje przed końcem bieżącego roku.**

Będę realizować przedstawioną wizję, jeszcze zanim obejmę stanowisko. W pierwszym dniu urzędowania przedstawię skład kolegium z równym udziałem kobiet i mężczyzn. W ciągu 100 dni przedłożę propozycję Europejskiego Zielonego Ładu. W przyszłym roku Europejczycy będą mogli zabrać głos w konferencji w sprawie przyszłości Europy. W 2024 r. 10 tys. funkcjonariuszy Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej będzie pomagać w ochronie naszych granic zewnętrznych, a każdy pracownik będzie otrzymywał sprawiedliwą płacę minimalną. Wreszcie w 2050 r. Europa powinna stać się pierwszym neutralnym dla klimatu kontynentem na świecie.

Oto Europa, która mierzy wyżej.

©European Union, Dario Pignatelli



Członkowie Team Europe podczas spotkania z Donaldem Tuskiem, Przewodniczącym Rady Europejskiej. Bruksela, 18 września 2019 r.

Team Europe jest zespołem ekspertów informujących o funkcjonowaniu i politykach Unii Europejskiej działającym przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce. Zakres specjalności ekspertów jest bardzo szeroki – zajmują się m.in. systemem instytucjonalnym i prawem UE, kwestiami gospodarczymi i monetarnymi, polityką zagraniczną oraz bieżącymi zagadnieniami politycznymi związanymi z UE, jak również możliwościami zatrudnienia w instytucjach europejskich.

Grupa ekspertów *Team Europe* powstała w odpowiedzi na potrzeby obywateli, którzy poszukiwali kompetentnych specjalistów, gotowych do wystąpień podczas konferencji, w audycjach radiowych i telewizyjnych, czy przy okazji debat i wydarzeń naukowych. Chcąc wyjść naprzeciw tym oczekiwaniom oraz dostrzegając coraz większą potrzebę przybliżania obywatelom polityki Unii Europejskiej, Komisja Europejska powołała sieć informacyjną *Team Europe*.

Sieć *Team Europe* jest częścią szerszej sieci informacyjnej *Europe Direct* działającą w państwach członkowskich UE. Polski zespół *Team Europe* to ponad 50 ekspertów – nauczycieli akademickich, pracowników think-tanków oraz organizacji pozarządowych, przedstawicieli zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Choć są z różnych części Polski i każdy specjalizuje się w odmiennej dziedzinie, łączy ich wspólna pasja do Unii Europejskiej oraz zamiłowanie do nauczania i przekazywania wiedzy.