



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

NOWY ROZDZIAŁ Transformacja Unii Europejskiej a Polska

Szymon Ananicz, Piotr Buras, Agnieszka Smoleńska

www.batory.org.pl

Nowy rozdział

Transformacja Unii Europejskiej a Polska

Szymon Ananicz, Piotr Buras, Agnieszka Smoleńska



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO forumIdei



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48 22) 536 02 00

fax (48 22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Opracowanie redakcyjne: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Agnieszka Łodzińska

Projekt graficzny: hopa studio

Okładka: Teresa Oleszczuk

Skład: TYRSA Sp. z o.o.

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



ISBN 978-83-66543-69-0

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2021

Spis treści

Edwin Bendyk, Nowy rozdział. Szanse i wyzwania	7
Główne wnioski	9
Wstęp	13
Cztery koła zamachowe transformacji Unii	15
Zielona transformacja	16
Lekcja pandemii	17
Kryzys globalizacji i konfrontacja geopolityczna	19
Brexit	21
Zmiana paradygmatu	22
Zmiana bez reformy traktatów	25
Warunkowa solidarność: klimat, reformy, praworządność	28
Nowa metoda integracji	33
W kierunku nowej geometrii Unii	36
Europa kształtująca rynek	41
Unia w obronie pracowników i dóbr publicznych	44
Ochrona konkurencji: wymiar globalny i rola państw	48
Państwo wraca do łask	51
Suwerenna Europa	57
Unia suwerenna gospodarczo	60
Unia obronna: wzrost ambicji	66

Unia i geopolityka Europejskiego Zielonego Ładu _____	68
Polska wobec transformacji Unii Europejskiej _____	75
Nowy rozdział _____	77
Członkostwo 2.0 a państwo _____	81
Członkostwo 2.0 a polityka europejska _____	85
Członkostwo 2.0 a opinia publiczna _____	96
Podziękowania _____	103
Autorzy _____	105

Edwin Bendyk

Nowy rozdział. Szanse i wyzwania

Unia Europejska nieodparcie przypomina demokrację ze słynnego stwierdzenia Winstona Churchilla. Co chwila dostarcza powodów do niezadowolenia, z którymi zgodzić się muszą nawet najgorętsi zwolennicy: deficyt demokratyczny, biurokracja i technokratyzm, brak lub nadmiar wartości, powolność. Jednocześnie jednak nawet krytycy nie mogą zaprzeczyć, że Unia Europejska jest żywą, ewoluującą i rozwijającą się strukturą, oferującą tworzącym ją państwom otoczenie strategiczne zdecydowanie lepsze niż samodzielne zmaganie się z wyzwaniami współczesnego świata.

Nie sposób zaprzeczyć, że Unia Europejska spełniła swoje pierwotne, najważniejsze oczekiwania – ochroniła Europę przed koszmarem polityki równowagi sił, co w przeszłości systematycznie prowadziło do wojennych przesileni na Starym Kontynencie i wciągało w nie cały świat. I faktowi temu nie przeczy wojna na Bałkanach, jaka wybuchła po rozpadzie Jugosławii. Owszem, ani Unia Europejska, ani należące do niej państwa nie potrafiły wiele zrobić, aby zapobiec tragedii w latach 90.; jednak gdy nastał pokój, członkostwo w Unii stało się marzeniem i strategicznym celem Słoweńców, Chorwatów i Serbów.

Narzekamy, że na terenie Unii Europejskiej nie narodziły się takie przedsięwzięcia, jak Google, Facebook lub Apple, co ma być dowodem na technologiczne zapóźnienie Europejczyków. To jednak europejska integracja, polegająca na tworzeniu europejskich instytucji i standardów, umożliwiła powstanie i upowszechnienie najważniejszych współczesnych innowacji: internetowego systemu informacyjnego WWW i cyfrowej telefonii komórkowej. Produktowność pracy we Francji, Niemczech, Holandii, Belgii czy Austrii nie odbiega od produktywności w Stanach Zjednoczonych. Oznacza to, że ich gospodarki są w podobnym stopniu innowacyjne i technologicznie zaawansowane, co także potwierdzają międzynarodowe rankingi innowacyjności. A przecież po

II wojnie światowej państwa europejskie odstawały od USA, osiągając zaledwie połowę amerykańskiej produktywności pracy i wyrównując stawkę dopiero w latach 80. Czy byłoby to możliwe bez wspólnej przestrzeni gospodarczej?

Każdy większy kryzys miał prowadzić do rozpadu Unii Europejskiej, Wspólnota trwa jednak do dzisiaj, wykorzystując trudności jako impuls do reform i adaptacyjnych zmian. Nie inaczej było podczas międzynarodowego kryzysu finansowego lat 2008–2009 i późniejszego kryzysu strefy euro; podobnie dzieje się w czasie pandemii COVID-19. Więcej, autorzy niniejszego opracowania – Szymon Ananicz, Piotr Buras i Agnieszka Smoleńska – twierdzą, że otwiera się nowy rozdział europejskiej integracji, i wskazują najważniejsze koła zamachowe zmian czekających państwa członkowskie i ich mieszkańców.

Problem w tym, że nie istnieje pojedyncza siła ani też ośrodek decyzyjny, który kontrolowałyby proces zmian. Efekty tych zmian zależą zarówno od założeń strategicznych przyjętych wspólnie przez państwa członkowskie, jak i od dynamiki procesów politycznych, jakie zachodzą w każdym z tych państw, oraz od rozwoju kontekstu geopolitycznego. Ta złożoność jest źródłem zagrożeń, stwarza również szanse na trwałą rozwój i możliwość kształtowania popandemicznego świata.

Czy Polska jest i będzie w stanie tę szansę wykorzystać? Czy nowy rozdział integracji Unii Europejskiej stanie się także nowym etapem modernizacji naszego kraju? Rzecz nie tylko w zdolności do politycznego definiowania interesów i priorytetów, lecz także w zdolności do ich realizacji na europejskim forum. Nie mniej ważna jest również strukturalna zdolność polskich instytucji, organizacji i przedsiębiorstw do równorzędnej, podmiotowej gry o przyszłość.

Opracowanie *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska* jest pierwszą z analiz, jaką Fundacja Batorego przedstawi w tym roku, szukając odpowiedzi na powyższe pytania. Podejmowane dziś decyzje, skumulowane konsekwencje złych decyzji podejmowanych w latach poprzednich, suma zaniechań, ale także zgromadzone zasoby i kapitały oraz efekty dotychczasowego procesu dostosowań i integracji zadecydują o polskich szansach. Będziemy je diagnozować i omawiać w kolejnych raportach, szukając odpowiedzi na pytania o Polskę, o jakiej marzymy; o Polskę, jaka jest możliwa, oraz o to, czy Polski marzeń i możliwości mogą być tym samym krajem dla wszystkich mieszkańców i mieszkank.

Główne wnioski

Ostatnich kilkanaście miesięcy przyspieszyło proces głębokiej i trwałej transformacji Unii Europejskiej. Jej sednem nie są zmiany instytucjonalne, lecz redefinicja celów i priorytetów integracji. Ma ona dalekosiężne konsekwencje dla Polski.

Zmiana paradygmatu integracji polega na tym, że podstawową funkcją Unii przestaje być odpowiedź na wewnętrzne problemy Europy (zapewnienie pokoju, jednoczenie kontynentu, pojednanie), a staje się nią odpowiedź na wyzwania przychodzące z zewnątrz (zmiany klimatyczne, konfrontacja geopolityczna, pandemia, niekontrolowane migracje). W ten sposób Unia odpowiada także na oczekiwania obywateli zaniepokojonych konsekwencjami globalizacji.

Fundamentalnym nowym priorytetem integracji staje się przebudowa modelu społeczno-gospodarczego w państwach członkowskich w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, co znajduje odzwierciedlenie w Europejskim Zielonym Ładzie. Jest on najbardziej ambitnym i największym projektem integracji europejskiej w jej dziejach. Pod względem skali ambicji przyćmiewa nawet utworzenie jednolitego rynku czy wprowadzenie wspólnej waluty. Cel ten będzie wpływał na kształt wszystkich polityk sektorowych Unii.

Relatywnie na znaczeniu tracić będą dotychczasowe priorytety: przewyciężanie podziałów, konwergencja ekonomiczna, liberalizacja wspólnego rynku. Integracja służyć będzie w coraz większym stopniu trwałemu rozwojowi uwzględniającemu cele klimatyczne i środowiskowe (a nie tylko wzrostowi PKB); obronie suwerenności europejskiej w wymiarze gospodarczym (co wymaga większego protekcjonizmu i interwencjonizmu w mechanizmy rynkowe); oraz dostarczaniu dóbr publicznych (sprawiedliwe płace, czyste środowisko, zdrowie).

Korzystanie w pełni z możliwości stwarzanych przez członkostwo w Unii staje się w coraz większym stopniu uzależnione od spełniania określonych warunków. Nowa warunkowość integracji dotyczy zwłaszcza trzech obszarów: realizacji celów klimatycznych (od tego uzależniona jest dostępność dużej części budżetu i funduszu odbudowy UE), gotowości do reform strukturalnych (pod tym kątem będą oceniane krajowe plany odbudowy) oraz wierności wartościom europejskim (większy nacisk na ochronę rządów prawa, respektowanie praw mniejszości i in.).

Konstrukcja Unii okazała się odporna na szereg wstrząsów i kryzysów, którym poddana została w ostatnich latach. Unia wyszła obronną ręką z kryzysu zadłużenia strefy euro, zażegnała napięcia związane z kryzysem migracyjnym, zachowała jedność wobec brexitu i podjęła dalekosiężne decyzje w walce z pandemią i jej konsekwencjami. Odporność systemu Unii na siły odśrodkowe czyni scenariusz erozji, a nawet upadku UE, mało prawdopodobnym.

Zmieniający się charakter integracji nie podważa znaczenia członkostwa w Unii jako fundamentu polskiej racji stanu. W stosunku do 2004 roku waga członkostwa nie tylko się nie zmniejszyła, lecz wzrosła. Dotąd istota akcesji sprowadzała się do zakotwiczenia Polski w świecie Zachodu i nadrobienia dystansu rozwojowego wobec innych krajów europejskich. Dzisiaj dochodzi do tego nowy cel: bezpieczeństwo wyboru cywilizacyjnego dokonanego przez Polskę w sytuacji, gdy podstawowe elementy tej cywilizacji – demokracja, prawa człowieka, wolność gospodarcza, równość wobec prawa – znajdują się pod rosnącą presją zewnętrzną i wewnętrzną.

Głęboka zmiana w Unii zachodzi równoległe z wyczerpywaniem się dotychczasowego modelu rozwoju Polski i rosnącą koniecznością jego przebudowy. Te dwa procesy wyznaczają dziś główne parametry nowego rozdziału polskiego uczestnictwa w integracji europejskiej. Stawka w tej rozgrywce jest nie mniej wysoka niż w 2004 roku. Ten nowy rozdział nazwać można by wręcz „akcesją 2.0”.

Jakość członkostwa Polski w Unii, czyli zdolność do wykorzystania oferowanych przez nią możliwości, zależeć będzie przede wszystkim od tego, w jaki sposób Polska zdoła wpisać aktualne priorytety UE w swoją długofalową strategię modernizacyjną. Integracja europejska w swojej nowej odsłonie może się stać kluczowym wehikułem rozwoju Polski, jak to było w przeszłości, lecz także, w scenariuszu negatywnym, może być siłą utrwalającą i pogłębiającą jej słabości.

Zaczynający się nowy rozdział w członkostwie Polski w Unii Europejskiej będzie miał istotne konsekwencje dla kluczowych obszarów życia społecznego i politycznego. Wymaga wzmocnienia zdolności państwa na różnych szczeblach władzy do funkcjonowania w nowym kontekście. Oznacza potrzebę redefinicji niektórych założeń polskiej polityki europejskiej. I stanowić będzie przedmiot zaostrażającego się sporu politycznego w Polsce, gdzie porozumienie w sprawach europejskich coraz mocniej się chwieje.

Polska powinna jak najszybciej przyjąć cel neutralności klimatycznej w 2050 roku i opracować strategie sektorowe wspomagające jego osiągnięcie. Zwłokowanie lub odmowa przyjęcia tego celu oznaczać będzie koszty finansowe i polityczne przy równoczesnej konieczności stosowania przez Polskę prawa UE podporządkowanego temu celowi unijnemu. Brak strategii (zwłaszcza energetycznej), która uwzględniałaby cel neutralności klimatycznej, stwarza niepewność dla podmiotów gospodarczych i nie daje gwarancji właściwej alokacji środków unijnych i krajowych.

Kompleksowa reforma modelu społeczno-gospodarczego Polski wymaga szerokich konsultacji społecznych i partycypacyjnego procesu podejmowania decyzji, zwłaszcza przy udziale samorządów. System oparty na energii odnawialnej i rozproszonej wymaga zdecentralizowanego i sieciowego sposobu zarządzania, w przeciwieństwie do dominujących dziś tendencji centralistycznych.

Konieczne jest zapewnienie dodatkowego wsparcia rządu dla samorządów i instytucji naukowo-badawczych. To od zdolności tych podmiotów do absorpcji uwarunkowanych nowymi celami środków unijnych (w tym na badania i rozwój) oraz od rozbudowy infrastruktury cyfrowej w całej Polsce zależeć będzie tempo i skuteczność modernizacji Polski współgrającej z rozwojem Unii.

Polska powinna w większym stopniu wykorzystywać potencjał integracji europejskiej w dziedzinach, które mają kluczowe znaczenie dla jej bezpieczeństwa (także ekonomicznego) i rozwoju technologicznego. Dotyczy to zwłaszcza rozbudowy wspólnego rynku energii, zaangażowania w międzynarodową współpracę przemysłu zbrojeniowego oraz pełnej implementacji zasad rządzących unijnym rynkiem cyfrowym. Rewizji wymaga postrzeganie samowystarczalności (autarkii) jako gwarancji suwerenności.

W związku ze znaczącym umocnieniem się waluty euro i postępującą marginalizacją polityczną państw członkowskich pozostających przy własnej walucie, konieczna będzie pełniejsza integracja z unią gospodarczą i walutową oraz przygotowanie do przyjęcia euro. Ponadto należy przemyśleć udział

w kształtowaniu unijnej polityki przemysłowej i konkurencji, tak aby zwiększyć potencjał Unii, nie rezygnując przy tym z dotychczasowych korzyści, jakie niosła ze sobą otwartość gospodarcza.

Nowa agenda suwerenności europejskiej – w wymiarze polityki obronnej – może stać się istotnym uzupełnieniem systemu bezpieczeństwa Polski, w którym NATO, UE oraz współpraca między tymi obiema organizacjami odgrywać będą zasadniczą rolę. Jest też szansą na powrót Polski do roli aktywnego aktora unijnej polityki wschodniej. Polska powinna promować włączenie niektórych aspektów polityki bezpieczeństwa do oferty Partnerstwa Wschodniego (jednocześnie aktywniej angażując się w politykę obronną UE) oraz być liderem dialogu z krajami Partnerstwa o konsekwencjach, jakie niesie dla nich realizacja przez UE polityki Zielonego Ładu.

Konsensus społeczny w sprawach europejskich załamuje się i dotyczy głównie samej idei członkostwa. Kwestie unijne, zwłaszcza stosunek do Zielonego Ładu, będą coraz mocniej wpływać na różnicowanie się poglądów obywateli. Należy liczyć się z silnym oporem i konfliktami politycznymi wokół nowych priorytetów integracji i polskiej polityki. Korzyści z członkostwa będą mniej oczywiste, zaś odpowiedzialność za czekające kraj wyzwania nietrudno będzie populistom przerzucić na Unię. Wymagać to będzie ze strony środowisk proeuropejskich większego zaangażowania i ciągłej gotowości do dialogu ze społeczeństwem.

Fundamentalnym problemem pozostaje załamanie się systemu rządów prawa, zwłaszcza niezależnego sądownictwa, które jest źródłem konfliktów z instytucjami europejskimi, pogłębia nieufność państw członkowskich i biznesu do Polski oraz na dłuższą metę jest poważnym zagrożeniem dla wspólnego rynku i polskiej w nim obecności. Dlatego przywrócenie praworządności w Polsce oraz przestrzeganie wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE jest warunkiem wiarygodności Polski oraz jej zdolności do nie zakłóconego uczestnictwa w procesie integracji w nadchodzących latach.

Skala wyzwań stojących przed zieloną transformacją Polski jest większa niż w wielu innych krajach UE, ale nie mniejsza niż w krajach bałkańskich, Europy Wschodniej czy nawet krajów pozaeuropejskich. Już dziś Polska jest przedmiotem zainteresowania i pożądanym partnerem w przewyżnianiu podobnych problemów. Wykorzystanie do maksimum możliwości oferowanych przez Unię jest zadaniem pokoleniowym. Sukces tej modernizacji może być okazją do kształtowania nowego wizerunku Polski – pioniera transformacji energetycznej, gospodarczej i społecznej, skutecznie mierzącego się z wyzwaniami o globalnej skali.

Wstęp

Unia Europejska wkroczyła w rok 2021 z mieszanką nadziei, obaw i niepewności. Ostatnich dwanaście miesięcy przypominało *rollercoaster*, który mocno rozbijał nastroje. Pandemia COVID-19 wywołała lęk przed wybuchem nacjonalizmów i wzmożeniem fali populizmu. Okazał się on przesadzony, ustępując wkrótce rozważaniom nad europejskim „momentem hamiltonowskim”. Na początku roku Unii miał grozić rozpad, ale nagle zaczęto dostrzegać znamiona zwrotu w kierunku pogłębionej Unii. Wizje zielonej transformacji mieszały się z apokaliptycznymi przepowiedniami najgłębszej od 1929 roku recesji, zaś przemożny strach przed nową odsłoną „trumpizmu” tylko wzmacniał późniejsze westchnienia ulgi i okrzyki euforii w związku z sukcesem Joe Bidena. Nawet brexit, trzymający w napięciu do ostatnich dni niczym thriller, zszedł w tym kontekście na drugi plan.

Te silne i zmienne emocje nie były tylko odbiciem przejściowych zawirowań. Postrzegając je należy raczej jako reakcje na zdarzenia i procesy o znacznie dłuższej dacie ważności. Dzisiaj nie sposób dokładnie przewidzieć wszystkich ich skutków w dalszej, a nawet bliższej przyszłości. Ale nie ulega wątpliwości, że czas pandemii stał się źródłem zmian – nie zawsze i nie tylko związanych bezpośrednio z efektami oddziaływania samego wirusa – przesądzających, że w Unii Europejskiej trudno spodziewać się prostego powrotu do czasów sprzed zarazy. Obserwowane od dłuższego czasu procesy polityczne uległy przyspieszeniu, a doszły do nich nowe, których siła oddziaływania nie jest mniejsza. Innymi słowy, w ruch wprowadzone zostały płyty tektoniczne, na których opiera się Unia i które dopiero szukają nowego położenia.

Ta przemiana w szczególny sposób dotyczyć będzie Polski. Do pewnego stopnia przyznać należy rację tym, którzy utrzymują, że dzisiejsza Unia nie jest tą samą, do jakiej przystępowaliśmy. Trudno się temu dziwić, gdyż zmiana i dostosowywanie się do nowych warunków leży w samej naturze integracji. Także kolejne rozszerzenia Wspólnoty były przykładami takiej adaptacji. O ile

zaskoczenie tą ciągłą ewolucją może być świadectwem naiwności, o tyle negocjowanie lub niedostrzeżenie jej różnorodnych konsekwencji byłoby błędem. Członkostwo w Unii wymaga nieustannej analizy dokonujących się zmian, stosownej do warunków rewizji interesów oraz adekwatnych do rzeczywistości uzasadnień. Potrzebne są one szczególnie w okresach gwałtownych i głębokich przekształceń. Wszystko wskazuje na to, że w takim okresie właśnie się znajdujemy.

Ten raport przedstawia główne źródła dokonujących się zmian w Unii, ich najważniejsze przejawy oraz strategiczne konsekwencje dla Polski. W pierwszym rozdziale przedstawiamy cztery główne koła zamachowe, jakie wprawiły w ruch transformację Unii Europejskiej, co może stać się jednym z najważniejszych momentów zwrotnych w jej dziejach: program Europejskiego Zielonego Ładu (Green Deal for Europe), nasilanie się rywalizacji geopolitycznej między Stanami Zjednoczonymi a Chinami, pandemię COVID-19 oraz brexit. W rozdziale drugim analizujemy główne skutki ich oddziaływania w trzech najważniejszych obszarach integracji: na rynku wewnętrznym, w sferze polityczno-instytucjonalnej oraz w relacjach Unii ze światem zewnętrznym. W tej części pokazujemy, jak pod wpływem opisanych wcześniej czterech „kół zamachowych” zmieniają się priorytety, instrumenty działania oraz sposób funkcjonowania Unii. W rozdziale trzecim przedstawiamy wnioski wypływające z tej transformacji dla naszego kraju.

Stawiamy tezę, że wyzwania i szanse związane z tą transformacją pod względem skali przypominają te, przed jakimi Polska stawała w 2004 roku. Wyzwania mogą być nawet trudniejsze, gdyż przyszły rozwój Unii – stanowiącej przecież kontekst polityczny, gospodarczy i instytucjonalny kluczowy dla definiowania polskich interesów – obarczony jest większymi znakami zapytania, niż miało to miejsce w momencie rozszerzenia UE na wschód. Czekają nas nowe rozdziały w historii integracji Polski z UE. Oznacza to konieczność zaprojektowania strategii prowadzącej do wpisania naszych interesów w nowe unijne cele i priorytety oraz ograniczania ryzyk związanych z niepewnością co do niektórych skutków tej spodziewanej ewolucji. Otwarcie tego nowego rozdziału nie oznacza, że znaczenie członkostwa w Unii jako kluczowego elementu polskiej racji stanu się zmniejsza. Wiele przemawia raczej za tezą przeciwną. Ale Polska będzie musiała zrobić duży wysiłek, by z jednej strony współkształtować tę ewolucję zgodnie ze swoimi priorytetami, a z drugiej strony dokonać przeglądu i być może redefinicji niektórych swoich interesów, tak aby jak najlepiej dalej korzystać z dobrodziejstw integracji.

Cztery koła zamachowe transformacji Unii

Katalizatory przemiany Unii, jakiej jesteśmy dziś świadkami, mają ważny wspólny mianownik: związane są przede wszystkim z koniecznością odpowiedzi na wyzwania przychodzące z zewnątrz, a którym Europa stawić musi czoła. Oznacza to nowy etap w historii integracji, kiedy to głównym uzasadnieniem była przecież potrzeba zaprowadzenia porządku wewnętrznego w Europie. Swoją rację bytu integracja czerpała tradycyjnie z jarzma nałożonego na powojenne Niemcy, z odbudowy gospodarczej i procesu pojednania między narodami oraz zapobiegania nowej wojnie, wreszcie – po 1989 roku – ze zjednoczenia kontynentu podzielonego przez lata zimnej wojny. Jeśli po 2004 roku mówiło się o wyczerpaniu proeuropejskiego entuzjazmu i utracie pomysłu na przyszłość, to powód leżał nie tylko w kryzysie gospodarczym, który uderzył w Unię pod koniec pierwszej dekady XXI wieku. Nie mniej istotne było wypalenie się tej pierwotnej energii związanej z dostrzeganiem w Unii panaceum na przewyciężenie demonów, jakie przez dekady targały Europą. To antidotum w dużej mierze zadziałało, nawet jeśli nie wszystkie skutki choroby już całkowicie ustąpiły. Niemniej wizja Unii jako instrumentu przewyciężania podziałów w Europie i leczenia jej ran przestała napędzać polityczną wyobraźnię. Nowe impulsy przyszły tym razem z zewnątrz i wynikają z problemów globalnych, co integracji europejskiej nadaje nowy sens. Pod ich wpływem Unia będzie na nowo definiować swoje priorytety i zmieniać sposoby działania, wkraczać na nowe obszary współpracy oraz dokonywać wewnętrznej rekonfiguracji. Pojęcie „kół zamachowych”, którego tu używamy, nie oznacza, że opisywane procesy prowadzić muszą ku pogłębieniu integracji ani też że ich skutki są już przesądzone. Nie ma ono też charakteru wartościującego. Zakładamy natomiast, że wprowadzone w ruch koła zamachowe pchają Unię w pewnym kierunku poszukiwań nowej tożsamości, a konsekwencje ich oddziaływania kształtować będą politykę europejską przez nadchodzące lata.

Zielona transformacja

Źródłem tej ewolucji jest, po pierwsze, projekt Europejskiego Zielonego Ładu, przyjęty przez Unię w grudniu 2019 roku. Trudno przecenić jego doniosłość. Zielony Ład jest w założeniu całościową odpowiedzią Unii na największy globalny kryzys naszych czasów, jakim są zmiany klimatyczne. Do 2050 roku Europa stać się ma gospodarką neutralną klimatycznie, co jest celem bez mała rewolucyjnym. Aby doprowadzić do jego osiągnięcia, Unia znacząco zaostrzyła cele redukcji emisji w bieżącej dekadzie. W stosunku do roku bazowego (1990) emisje gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej do 2030 roku mają się zmniejszyć o 55 procent (zamiast o 40 procent, jak dotąd planowano)¹. Celem jest gospodarka niskoemisyjna, co oznacza fundamentalne zmiany nie tylko w sektorze energetyki, lecz we wszystkich obszarach życia gospodarczego na przestrzeni najbliższych trzydziestu lat. W istocie efektem tych działań ma być wypracowanie w Europie całkowicie nowego modelu gospodarczego, który wzrost gospodarczy stawiać będzie na równi z neutralnością klimatyczną, dbaniem o zasoby naturalne oraz zasadami sprawiedliwości i solidarności. Innymi słowy, celem staje się jakościowy, trwały rozwój, nie zaś – jak dotychczas – wzrost produktu krajowego brutto (PKB).

Zielony Ład jest tym samym najbardziej ambitnym i największym projektem integracji europejskiej w jej dziejach, a jego doniosłość przyćmi nawet utworzenie jednolitego rynku czy wprowadzenie wspólnej waluty (nawet jeśli te dotychczasowe zdobycze integracji tworzą fundament, na którym będzie on budowany). Nie ulega wątpliwości, że dążenie do niego będzie w nadchodzących latach bezdyskusyjnym priorytetem Unii i mają mu być podporządkowane inne cele i interesy. Podjęcie politycznej decyzji o obraniu kursu na taką transformację to tylko początek, który pociągnie za sobą szereg nowych inicjatyw legislacyjnych na szczeblu UE o fundamentalnym wpływie na transport, energetykę, przemysł, rolnictwo i inne sektory. Wprowadzenie Zielonego Ładu będzie generować wiele nowych dyskusji, konfliktów i napięć. W połowie 2021 roku Komisja ma przedłożyć propozycje, jak osiągnąć nowy cel w postaci redukcji emisji o 55 procent do 2030 roku, a będą miały one poważne implikacje dla państw członkowskich i poszczególnych sektorów gospodarki.

Czytelnym sygnałem, że w Unii Europejskiej rozpoczyna się nowa era, jest struktura uzgodnionego w 2020 roku Funduszu Odbudowy, służącego wsparciu poszkodowanej pandemią gospodarki europejskiej: 37 procent finansowanych z niego inwestycji przeznaczonych jest bezpośrednio na realizację celów

¹ Komisja Europejska, *2030 Climate Target Plan*, http://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030_ctp_en.

klimatycznych, 20 procent na digitalizację, zaś wszystkie projekty realizowane przy wsparciu tych funduszy muszą kierować się zasadą nieszkodzenia środowisku ani klimatowi. Co więcej, także wydatki z głównego budżetu Unii (czyli Wieloletnich Ram Finansowych) na lata 2021–2027 będą w podobnej proporcji warunkowane realizacją celów klimatycznych i digitalizacji. Nowy model gospodarczy to nie tylko odpowiedź na zmiany klimatyczne, lecz także inwestycja w rozwój, co pozwoli Europie na sprostanie konkurencji globalnej. To bardzo istotna zmiana: o ile w przeszłości głównymi celami wydatków budżetowych w UE były wyrównywanie różnic w rozwoju między jej państwami członkowskimi, konwergencja gospodarcza i wspieranie obszarów zacofanych, o tyle w wyniku realizacji Zielonego Ładu główny i rosnący nacisk skierowany będzie na te działania, które służą niskoemisyjności i innowacjom proklimatycznym. Mechanizm sprawiedliwej transformacji zmobilizować ma ponad 100 mld euro inwestycji publicznych i prywatnych, co posłuży wsparciu regionów najbardziej narażonych na potencjalne negatywne społeczno-gospodarcze skutki zielonej transformacji. Nie ulega wątpliwości, że to przesunięcie priorytetów będzie miało daleko idące konsekwencje dla układu sił wewnątrz Unii i będzie wymagało od państw członkowskich stosownej adaptacji.

Lekcja pandemii

Drugim ważnym katalizatorem przemiany Unii uruchomionym w 2020 roku są konsekwencje innego kryzysu, który nawiedził nas z zewnątrz, czyli pandemii COVID-19. Pandemia okazała się szokiem: nie tylko obnażyła słabości Unii, lecz także dała impuls działaniom mogącym mieć bardziej długofalowe skutki niż kryzys euro czy kryzys migracyjny. Podobnie jak w przypadku tych wcześniejszych kryzysów okazało się, że skala problemu, z jakim krajom członkowskim przyszło się konfrontować (niekontrolowane rozprzestrzenianie się wirusa), wymaga wspólnych i skoordynowanych działań, do czego brakuje wszakże uzgodnionych wcześniej reguł, procedur i podstaw traktatowych. Polityka ochrony zdrowia pozostaje bowiem obszarem zastrzeżonym dla kompetencji państw członkowskich, zaś ich harmonizacja w ramach UE dotyczyła dotąd wąsko zakreślonych dziedzin, takich jak funkcjonowanie rynku farmaceutycznego bądź regulacje dotyczące sprzętu medycznego. W pozostałych obszarach ochrony zdrowia Unia dysponuje jedynie znikomymi kompetencjami i zdolnościami, sprowadzającymi się do uzupełniania polityk państwowych bądź pełnienia funkcji koordynacyjnej.

Pandemia unaoczniała też problemy związane z zależnością Unii od importu towarów o strategicznym znaczeniu. Wpłynęło to na zmianę postrzegania

kwestii łańcuchów dostaw i miejsca, jakie zajmuje w nich Europa, na stosunek do operujących tutaj firm zagranicznych (zwłaszcza chińskich) oraz na zarządzanie kryzysowe w obszarze polityki zdrowotnej.

Wąsko zakreślone prerogatywy i słabe instrumentarium tłumaczą brak skutecznej odpowiedzi na poziomie unijnym, co obserwowaliśmy w pierwszych miesiącach pandemicznego kryzysu, a czego przejawem były m.in. brak koordynacji działań państw członkowskich, jednostronne decyzje o zamknięciu granic, rywalizacja o środki ochrony osobistej i sprzęt medyczny, a nawet ograniczenia eksportu tych produktów do innych krajów członkowskich. Odpowiedzią UE stało się w pierwszej kolejności stworzenie forum do złagodzenia rywalizacji i przekucia jej we współpracę, następnie zaś maksymalne rozciągnięcie kompetencji w ramach istniejących przepisów prawnych. Najważniejszym przykładem były tu działania na rzecz pozyskania szczepionki przeciwko COVID-19. W sensie organizacyjnym i logistycznym (dofinansowanie badań, wspólne zakupy, negocjacje kontraktów) było to przedsięwzięcie o bezprecedensowej dla UE skali, mimo że początkowo opierało się na słabo dotąd rozwiniętym mechanizmie wspólnych przetargów.

Pandemia stała się więc kolejnym na przestrzeni ostatniej dekady wydarzeniem, które zastało Unię nieprzygotowaną pod względem instytucjonalnym i prawnym do sprostania potrzebom wspólnej reakcji. Odwołując się do rozróżnienia zastosowanego przez holenderskiego historyka i filozofa polityki Luuka van Middelaara, można powiedzieć, że kraje i instytucje Unii nie mogły sięgnąć po utrwalone mechanizmy działania („polityka oparta na regułach”), lecz musiały w swoich odpowiedziach improwizować („polityka wydarzeń”)². Rozziew między brakiem formalnych prerogatyw i realnych zdolności UE a rosnącymi oczekiwaniami kierowanymi pod jej adresem stał się punktem wyjścia do wymuszonej bądź mimowolnej integracji. W wyniku przede wszystkim decyzji Rady Europejskiej oraz jej interakcji z Komisją Europejską podjęto decyzje o faktycznym poszerzeniu unijnych kompetencji i obciążeniu jej dodatkowymi zadaniami. Dokonuje się to w istniejących instytucjonalnych i formalnych ramach, bez zmian traktatów, jednak przy ich znacznym „rozepchaniu” czy też reinterpretacji. Dotyczy to zarówno współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia, jak i przełomowych decyzji związanych ze wsparciem finansowym dla państw szczególnie dotkniętych kryzysem gospodarczym w wyniku pandemii COVID-19 (Fundusz Odbudowy). Pandemia w istotny sposób wpłynęła

2 Por. L. van Middelaar, *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*, tłum. L. Waters, Agenda Publishing 2019.

na dalszą zmianę priorytetów Unii, jej funkcjonowania i zakresu integracji. Wiele wskazuje na to, że zmiany te pozostaną trwałe.

Kryzys globalizacji i konfrontacja geopolityczna

Trzecim czynnikiem, który wpływa na kształt unijnej agendy i staje się impulsem dalekosiężnych zmian w funkcjonowaniu Unii, są geopolityczne konsekwencje zaostrzającej się rywalizacji wielkich mocarstw. Konflikt między Chinami a Stanami Zjednoczonymi – bo to on ma kluczowe znaczenie – nie jest, rzecz jasna, zjawiskiem nowym. Narastał od lat, a jego tło stanowi wyścig technologiczny, wykorzystywanie współzależności ekonomicznych jako środka nacisku oraz szybki wzrost globalnej potęgi i wpływów Chin kosztem Stanów Zjednoczonych w ostatnich dekadach. Unia Europejska nie jest bezpośrednim aktorem tego sporu, ale jego rozmach grozi jej postępującą marginalizacją. W 2020 roku dwa ważne czynniki wpłynęły na zmianę kontekstu, w jakim Wspólnota musi kształtować swoją politykę wobec tej geopolitycznej konkurencji.

Po pierwsze, w czasie pandemii istotnie zmieniła się zarówno polityka Chin wobec Europy, jak i ich postrzeganie w krajach UE. W przeszłości ambicje polityki chińskiej kierowane były głównie przeciwko Stanom Zjednoczonym, podczas gdy Europa nie była co do zasady przedmiotem otwarcie wrogich bądź agresywnych działań. Chiny prezentowały się jako kluczowy partner ekonomiczny, zaś konsekwencje ich geopolitycznych i globalnych ambicji pozostawały z perspektywy Unii w cieniu. Wprawdzie już w kwietniu 2019 roku Unia przyjęła strategię definiującą Państwo Środka nie tylko jako partnera, lecz także „systemowego rywala”³, niemniej nadal dominowało postrzeganie go przez pryzmat interesów geoeconomicznych. Okres pandemii może oznaczać pod tym względem istotną cezurę. Z jednej strony po raz pierwszy na taką skalę ujawniły się działania Chin wymierzone wprost w interesy Unii Europejskiej i jej krajów członkowskich. Zmasowana kampania dezinformacyjna i propagandowa, której towarzyszyła ofensywna polityka handlowa (dostawy sprzętu medycznego), była wprost obliczona na osłabienie Wspólnoty i poszerzenie w niej wpływów chińskich. Co więcej, pandemia ujawniła daleko idącą zależność Unii od łańcuchów dostaw strategicznych produktów (sprzętu medycznego, farmaceutyków i składników potrzebnych do ich produkcji), w czym właśnie Pekin odgrywa

3 Komisja Europejska, *European Commission and HR/VP contribution to the European Council: EU-China – A strategic outlook*, marzec 2019, <http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

kluczową rolę. Badania opinii publicznej w Europie pokazały zasadnicze pogorszenie się wizerunku Chin i wzrost nieufności do tego kraju⁴.

Te procesy ukazały ponadto pułapki i ryzyka związane z siecią współzależności i połączeń globalnych, które w dotychczasowym dominującym paradygmacie politycznym Unii postrzegane były przede wszystkim pozytywnie: jako gwarancja stabilności, pokoju i pas transmisyjny oddziaływania modelu europejskiego⁵. Ta perspektywa znalazła się w głębokim kryzysie, ponieważ ujawniono kluczowy dla przyszłości Unii dylemat: jak utrzymać silne więzi gospodarcze z Chinami i poszerzać dostęp do ogromnego rynku chińskiego, a jednocześnie zabezpieczać się przed gwałtownie rosnącymi zagrożeniami wynikającymi z tych relacji?

Po drugie, zmiana na stanowisku prezydenta USA otwiera nowy rozdział w polityce Unii wobec amerykańsko-chińskiej konfrontacji geopolitycznej. Stanowi on zarówno ogromną szansę, jak i wielkie wyzwanie. Inaczej niż za czasów prezydentury Donalda Trumpa, który ignorował zdanie Europejczyków i nie był gotowy do współpracy z nimi, prezydentura Joe Bidena oznacza szansę na lepszą koordynację polityki Zachodu wobec Chin na podstawie łączących partnerów transatlantyckich wartości i zasad. Ale ta atrakcyjna perspektywa zmusza też Unię Europejską do jasnego określenia swoich priorytetów i interesów oraz zdefiniowania instrumentów, za pomocą których będzie w stanie ich bronić, oraz czerwonych linii, których nie wolno przekroczyć⁶. Jakkolwiek prezydentura Bidena otwiera przed Unią – być może niepowtarzalną – szansę na budowę wspólnego frontu z USA wobec Chin, to jednocześnie uświadamia także jej ograniczenia. Choć Stany Zjednoczone będą starały się pozyskać Europę jako partnera, interesy obu stron, także za prezydentury Bidena, z pewnością nie będą tożsame. Biden zapowiada twardy kurs wobec Pekinu⁷, co niewątpliwie różnic będzie się zasadniczo od bardziej znuansowanego podejścia preferowanego przez Unię Europejską.

4 J. Oertel, *China, Europe, and covid-19 headwinds*, ECFR, lipiec 2020, http://www.ecfr.eu/article/commentary_china_europe_and_covid_19_headwinds/, L. Silver, K. Devlin, C. Huang, *Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries*, Pew Research Centre, październik 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>.

5 M. Leonard, *Connectivity Wars: Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlegrounds of the Future*, ECFR, 2016, https://ecfr.eu/archive/page/-/Connectivity_Wars.pdf.

6 Komisja Europejska, *A new US-EU agenda for global chance*, European Union, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_2285.

7 K.M. Campbell, J. Sullivan, *Competition Without Catastrophe. How America Can Both Challenge and Coexist With China*, „Foreign Affairs”, September/October 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>.

Konfrontacja amerykańsko-chińska stanowi główne tło dyskusji o suwerenności europejskiej bądź „geopolitycznej Unii”. Wszystkie te określenia odnoszą się do ambicji, a w zasadzie konieczności poprawy zdolności Unii Europejskiej do działania na arenie międzynarodowej w obronie interesów jej państw członkowskich oraz wartości, jakie dla tych państw są kluczowe. W tym kontekście prezydentura Bidena może oznaczać wyraźną cezurę: źródłem obaw Waszyngtonu nie jest dzisiaj to, że Europa mogłaby się uniezależnić od USA, lecz to, że nie będzie zdolna do wzięcia spraw w swoje ręce w tych wszystkich obszarach, w których Amerykanie już nie chcą lub nie mogą jej wyręczać. Stawia to Unię i jej państwa członkowskie przed zupełnie nowymi oczekiwaniami i wyzwaniem. Szukając nowej równowagi w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi i przekształcając je tym samym w nową jakość (zamiast usiłowań, by odtworzyć ich dawny, nieaktualny już stan), Unia Europejska balansować będzie między dążeniami do współpracy a większą asertywnością, która jest nieuchronną konsekwencją obranego kursu na suwerenność.

Rywalizacja amerykańsko-chińska jest bowiem zarówno kluczowym powodem, jak i najbardziej widocznym przejawem kryzysu porządku międzynarodowego – tego porządku, który w ubiegłych dekadach służył Europie i był podstawą jej cywilizacyjnego sukcesu⁸.

Brexit

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej to czwarty czynnik, który na nowo ustawia zwrotnice integracji. Brexit dokonywał się na raty, ale od 1 stycznia 2021 roku relacje między Unią a Londynem oparte są już na nowej umowie handlowej, podpisanej niemal w ostatnim możliwym momencie. Konsekwencje ekonomiczne tego rozstania będą dla krajów UE i poszczególnych branż gospodarki zróżnicowane, a w ogólnym rozrachunku znaczące. Niemniej brexit wpływać będzie na dalszy proces integracji także w inny sposób, wynikający z politycznego i militarnego potencjału Wielkiej Brytanii.

Już w ubiegłych dwóch latach widoczne było polityczne przegrupowywanie w ramach UE, którego katalizatorem stała się perspektywa opuszczenia jej przez Wielką Brytanię (a w zasadzie faktyczne wyłączenie się Londynu z procesów decyzyjnych). Brexit spowodował lukę w unijnym układzie sił po stronie państw wspierających paradygmat wolnorynkowy. Powstanie tzw. Hany 2.0 – nieformalnego sojuszu Holandii, Irlandii, krajów skandynawskich

8 M. Leonard, J. Shapiro, *Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act*, ECFR Policy brief, 2019, https://ecfr.eu/publication/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act/, s. 20.

i bałtyckich⁹ – było niewątpliwie jednym z następstw nowej konstelacji politycznej po brexicie. Bliższa współpraca państw opowiadających się – z jednej strony za ścisłym przestrzeganiem dyscypliny budżetowej, z drugiej zaś – niechętnych agendzie socjalnej i protekcjonistycznej Unii to reakcja na spodziewane przesunięcie się środka ciężkości w kierunku południa.

Nie mniejsze znaczenie ma fakt, że za sprawą brexitu Unię opuścił kraj, który dotąd był szczególnie sceptyczny wobec pogłębiania integracji (zapisana w traktacie zasada *ever closer union* była przedmiotem ataków brytyjskich przeciwników członkostwa w UE). Zarówno w Radzie, jak i Parlamencie Europejskim obóz eurosceptyczny został wyraźnie osłabiony. Tym samym otworzyło się okno możliwości dla szeregu inicjatyw integracyjnych, których Wielka Brytania była przeciwnikiem, np. w zakresie polityk finansowej czy obronnej. Dotyczy to m.in. rozszerzenia zakresu wspólnych obligacji emitowanych przez Komisję Europejską, za pomocą których finansowany będzie Fundusz Odbudowy, a także regulacji finansowych, w tym projektu unijnego rynku kapitałowego.

O ile brexit może służyć pogłębieniu integracji, o tyle wyjście Wielkiej Brytanii dodatkowo zmniejszy obóz zwolenników rozszerzania Unii. Londyn tradycyjnie wspierał ideę rozszerzenia, kierując się zarówno względami geostrategicznymi, jak i przekonaniem, że im Unia będzie większa, tym będzie luźniejsza. Ale konsekwencje brexitu dla unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na tym się nie kończą. Z jednej strony bez Londynu – niechętnego integracji w tym obszarze – szereg unijnych inicjatyw obronnych (forsowanych m.in. przez Francję) może mieć większe szanse powodzenia. Z drugiej jednak – ułożenie relacji unijno-brytyjskich w tej dziedzinie pozostaje kluczowym wyzwaniem i warunkiem skuteczności unijnych działań, zwłaszcza w wymiarze militarnym, gdzie potencjał Wielkiej Brytanii jest nie do zastąpienia, a także w wymiarze regulacyjnym, który będzie obszarem większej konkurencji między UE a Londynem¹⁰.

Zmiana paradygmatu

Opisane tu procesy – nazwane na potrzeby tekstu kołami zamachowymi postpandemicznej Unii – kształtują nową agendę integracji i wyznaczają jej nowe

9 Por. G. Lewicki, *Hansa 2.0. A return to the Golden Age of trade?*, Polski Instytut Ekonomiczny, 2019, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/02/Hansa-2.0.pdf>.

10 A. Smoleńska, *Czy Londyn i Bruksela oddalą się od siebie regulacyjnie*, „Polityka Insight”, 29 stycznia 2021, <https://www.politykainsight.pl/europa/brexit/2101063,1,czy-londyn-i-bruksela-oddala-sie-od-siebie-regulacyjnie.read>.

kierunki. Następne lata przyniosą kluczowe rozstrzygnięcia, które zadecydują nie tylko o miejscu Europy w świecie, lecz także o kształcie samej Unii i o jej wewnętrznej spójności. Te rozstrzygnięcia wymagać będą wypracowania (niekoniecznie w formie reformy traktatowej) nowego podziału zadań między państwami członkowskimi a instytucjami europejskimi w kluczowych obszarach integracji europejskiej. Na rezultaty tej ewolucji trzeba będzie poczekać, ale jej główne kierunki można już przewidzieć. Składają się one na zmianę paradygmatu integracji.

Jeśli dotąd sednem Unii było „przewycięzanie podziałów” w Europie, to obecnie środek ciężkości jej polityki przesuwać się będzie ku budowaniu suwerenności europejskiej w świecie, w którym Europa traci na znaczeniu. W przeszłości Unia szczyła się swoją „siłą transformującą” otoczenie międzynarodowe (np. poprzez proces rozszerzenia i bycie przykładem dla innych); odtąd skupiać się będzie raczej na obronie stanu posiadania przed niebezpiecznymi wpływami z zewnątrz. Wreszcie celem wspólnego rynku i współpracy gospodarczej – jak dotąd stanowiących fundament integracji – ma być już nie tyle wzrost gospodarczy, ile trwały rozwój uwzględniający cele klimatyczne i środowiskowe. W dalszej części tego raportu bardziej szczegółowo analizujemy wektory tych zmian i przedstawiamy skutki ich oddziaływań dla trzech najważniejszych obszarów: mechanizmów polityki w UE, funkcjonowania rynku europejskiego i relacji UE ze światem zewnętrznym.

Zmiana bez reformy traktatów

Jeśli w połowie 2020 roku zaczęto mówić o „momencie hamiltonowskim”, czyli głębokim przełomie w integracji prowadzącym do faktycznej federalizacji Unii, miało to przede wszystkim związek z decyzją o utworzeniu Funduszu Odbudowy (Next Generation EU, NGEU) wynoszącego 750 mld euro i przeznaczonego do opanowania kryzysu gospodarczego wywołanego przez pandemię COVID-19¹¹. Tłem dla podjęcia tych rozwiązań była niemiecko-francuska inicjatywa z maja 2020 roku¹², a Rada Europejska osiągnęła stosowne porozumienie polityczne w tej sprawie na szczycie w lipcu tego samego roku. Fundusze pochodzą z pożyczki zaciągniętej wspólnie przez UE na rynkach finansowych. 390 mld euro przeznaczone będzie na bezzwrotne dotacje dla państw, a 360 mld euro na tanie kredyty. Środki na granty mają być spłacone z nowych źródeł własnych (lub składek państw członkowskich, odroczonech do 2058 roku), zaś te pochodzące z kredytów będą pokryte przez kraje-pożyczkobiorców. To Unia jako całość udzielać będzie gwarancji, bowiem gwarancją zadłużenia będzie cały budżet Unii. Jego spłaty – rozciągnięte do 2058 roku – będą finansowane najprawdopodobniej z nowych źródeł własnych Unii. Tylko w ostateczności nowe unijne zadłużenie będzie finansowane przez podniesienie składek członkowskich¹³. Za sprawą Funduszu Odbudowy, którego środki zostaną uruchomione w latach 2021–2023, finansowy potencjał struktur UE wzrośnie w przybliżeniu dwukrotnie. Oznaczać to będzie gwałtowny wzrost znaczenia środków UE dla jej państw i społeczeństw, stanie się ona bowiem

11 Por. O. Issing, *The COVID-19 crisis: A Hamilton moment for the European Union?*, „International Finance”, vol. 23 (2), lipiec 2020, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/infi.12377>.

12 Informacja prasowa urzędu kanclerskiego Niemiec nt. francusko-niemieckiej inicjatywy, *Emerging stronger from the crisis*, 18 maja 2020, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/dt-franz-initiative-1753890>.

13 Konkluzje Rady Europejskiej, 17–21 lipca 2020, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>.

jeszcze ważniejszym źródłem zasobów na inwestycje, reformy i przeciwdziałanie kryzysowi. Poprzez emisję obligacji Unia stanie się kluczową kotwicą stabilizacji sytuacji makroekonomicznej w Europie oraz ważnym graczem na rynkach finansowych. Zyska na tym także globalna pozycja waluty euro.

Choć utworzenie Funduszu nie otwiera jeszcze drogi do powstania Stanów Zjednoczonych Europy, to decyzja o wspólnej emisji długu na olbrzymią skalę jest wydarzeniem bez precedensu. Wspólne obligacje unijne przez lata wydawały się poza zasięgiem politycznych możliwości (ze względu na opór najbogatszych krajów UE, w tym Niemiec), czego nie zmieniły nawet dramatyczne okoliczności kryzysu euro. Pandemia natomiast w ciągu kilku miesięcy doprowadziła do podjęcia stosownych decyzji. Choć formalnie Fundusz ma mieć charakter jednorazowy, przewyciężone zostało być może najbardziej trwale i brzemienne w skutki tabu integracji europejskiej: niechęć do wspólnego zadłużania się. Ponadto Fundusz ma zostać obudowany trwałymi rozwiązaniami, które – o ile wejdą w życie – mogą zasadniczo pogłębić integrację. Dotyczy to przede wszystkim podatków europejskich, czyli nowych środków własnych Unii, pozyskiwanych na pokrycie kosztów zaciągnięcia długu na potrzeby Funduszu Odbudowy. Na początku będzie to już wprowadzony podatek od nieprzetworzonego plastiku; przedmiotem dyskusji jest użycie w tym celu części przychodów z obrotu pozwoleniami na emisję dwutlenku węgla czy też podatku od spółek-gigantów, ale źródła finansowania będą prawdopodobnie rozbudowywane¹⁴. Te wszystkie decyzje stanowią zaczątek zdolności UE do prowadzenia własnej scentralizowanej polityki fiskalnej¹⁵.

Ale znaczenie NGUE wykracza poza mechanizmy zarządzania gospodarczego. Jest to także duży krok w stronę głębszej integracji politycznej. Fundusz Odbudowy daje państwom członkowskim dodatkowy przywilej w postaci nowego solidarnościowego mechanizmu zabezpieczającego przed zagrożeniami, wiadomo już bowiem, że w razie potrzeby Unia może pozyskać niezbędne środki. Jednocześnie na państwa członkowskie i instytucje unijne nałożona zostaje dodatkowa polityczna odpowiedzialność za wspólne wierzytelności oraz za stabilność i funkcjonalność projektu integracyjnego. W efekcie wspólnota polityczna oparta zostaje na coraz silniejszej współzależności oraz coraz

14 Lista obszarów, z których mają pochodzić środki zasilające unijny budżet, będzie się poszerzać o wpływ z nowych wspólnych polityk unijnych. A. D'Alfonso, *Own resources of the European Union Reforming the EU's financing system*, EPRS, luty 2021, s. 6, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630265/EPRS_BRI\(2018\)630265_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630265/EPRS_BRI(2018)630265_EN.pdf).

15 A. Leipold, *Hamilton, Copernicus, Rubicon... Is Next Generation EU a „Moment” at All?*, „Lisbon Council”, 7 października 2020, <https://lisboncouncil.net/hamilton-copernicus-rubicon-is-next-generation-eu-a-moment-at-all/>.

poważniejszych wzajemnych zobowiązaniach do wspólnego zarządzania ryzykiem i wzajemnej reasekuracji. Inaczej to pozycjonuje Unię wobec państw członkowskich, rynków, a także wobec zewnętrznych aktorów. Unia okazuje się konstrukcją bardziej dynamiczną i odporną na wstrząsy, niż mogło się wcześniej wydawać.

Institucje europejskie przyjęły diametralnie inną postawę wobec kryzysu pandemicznego niż wobec kryzysu strefy euro. Inaczej niż wtedy, błyskawicznie poluzowane zostały reguły polityki fiskalnej, w tym restrykcje dotyczące dopuszczalnego zadłużenia i pomocy publicznej, co poskutkowało olbrzymimi zastrzykami finansowymi państw w krajowe gospodarki. Europejski Bank Centralny po krótkim wahaniu udostępnił kredyty dla wsparcia płynności na niespotykaną dotąd skalę. Komisja Europejska, skupiona na szybkiej odpowiedzi na kryzys, poszukiwaniu swojej niszy i łagodzeniu napięć między państwami też wykazała się znacznie większą elastycznością niż przed kilku laty, gdy przyjmowała rolę strażnika dyscypliny finansowej w krajach borykających się z kryzysem zadłużenia (istotne było zawieszenie obowiązywania Paktu stabilności i wzrostu). Dzięki temu można było przeznaczyć bezprecedensowe środki na złagodzenie kryzysu¹⁶. Unia zademonstrowała więc zdolność adaptacji, jakiej nie było wcześniej.

Utworzenie NGEU jest wprawdzie najważniejszym, ale nie jedynym symptomem redefinicji instytucjonalnych i politycznych mechanizmów funkcjonowania Unii. Po raz kolejny (zwłaszcza po reformach strefy euro w czasie kryzysu finansowego) okazuje się, że polityczna niemożność reformy traktatów unijnych nie jest przeszkodą dla kluczowych zmian w układzie polityczno-instytucjonalnym Unii, jeśli wymagają tego okoliczności.

Pandemia COVID-19 oraz projekt Europejskiego Zielonego Ładu, lecz także kryzys demokracji (lub jego groźba) w niektórych państwach członkowskich, stały się głównymi katalizatorami nowej odsłony „cichej rewolucji” w unijnym systemie politycznym¹⁷. Tym razem dotyczy ona przede wszystkim trzech wymiarów. Po pierwsze, uczestnictwo w korzyściach oferowanych przez Unię staje się coraz bardziej warunkowe. Innymi słowy, dostęp do funduszy i solidarności unijnej w coraz większym stopniu zależy od kryteriów związanych nie tylko z nowymi priorytetami, lecz także wartościami unijnymi. Po drugie, narasta napięcie między technokratycznymi sposobami zarządzania a poli-

16 Por. wystąpienie Vivien A. Schmidt na seminarium EUI w ramach serii Max Weber Book Roundtable, 7 grudnia 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=Pc1VduLVGKM>.

17 P. Buras, *The EU's silent revolution*, ECFR, „Policy Brief”, wrzesień 2013, https://ecfr.eu/publication/the_eus_silent_revolution36895/.

tycznością materii, w jaką wkracza Unia, odkąd na nowo zdefiniowała swoje priorytety. Po trzecie, otwiera się perspektywa nowej geometrii politycznej, gdzie na znaczeniu zyskiwać będą nieformalne procesy różnicowania integracji.

Warunkowa solidarność: klimat, reformy, praworządność

Odpowiedź na pandemię COVID-19 przyniosła znaczące pogłębienie mechanizmów solidarności między państwami członkowskimi. Oprócz znacznego dodatkowego zastrzyku pieniędzy z NGUE składają się na nie przede wszystkim wspólnie wynegocjowane kontrakty na dostawy szczepionek dla wszystkich państw Unii (niezależnie od oceny efektywności działań Komisji Europejskiej w tej sprawie)¹⁸ oraz zręby unii zdrowotnej, będącej reakcją na brak dostatecznych instrumentów do działań w pierwszej fazie pandemii¹⁹. Z kolei Zielony Ład przeformułował priorytety, których realizacja wymaga solidarnej współpracy wszystkich krajów członkowskich.

Paradoksem jest, że pogłębienie integracji i podniesienie współpracy między państwami UE na wyższy poziom odbywa się w warunkach, w których zaufanie między nimi (a także – co nie mniej istotne – wewnątrz ich społeczeństw) przeżywa głęboki kryzys. Polaryzacja dotycząca społeczeństwa europejskie i silne w wielu krajach nastroje antyunijne powodują, że bardzo trudne jest budowanie konsensusu wokół spraw związanych z Unią (i kluczową dla niej zasadą solidarności). Kryzys demokracji, rządów prawa i wolności mediów w Polsce, na Węgrzech, ale także w Słowenii, na Malcie czy w Bułgarii, powoduje, że spada gotowość do wykazywania się solidarnością wobec tych państw, zaś rośnie wzajemna nieufność.

18 J. Deutsch, S. Wheaton, *How Europe fell behind on vaccines*, Politico.eu, 27 stycznia 2021, <https://www.politico.eu/article/europe-coronavirus-vaccine-struggle-pfizer-biotech-astrazeneca/>.

19 W listopadzie 2020 roku Komisja Europejska zaproponowała wzmocnienie potencjału UE poprzez utworzenie Unii Zdrowia. Plan ten przewiduje m.in. wprowadzenie możliwości ogłoszenia na szczeblu unijnym sytuacji nadzwyczajnych w celu większej mobilizacji europejskich zasobów, umożliwienie podejmowania kluczowych decyzji dotyczących zarządzania ryzykiem zdrowotnym na szczeblu UE, harmonizację i audyt unijnych, krajowych i regionalnych planów gotowości, monitoring dostaw leków i wyrobów medycznych, a także zarządzanie rezerwami. Dodatkowo planowane jest rozszerzenie mandatów Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób oraz Europejskiej Agencji Leków, a także utworzenie nowej agencji badań biomedycznych. Por. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Building a European Health Union: Reinforcing the EU's resilience for cross-border health threats*, COM/2020/724 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0724&qid=1605690513438>.

To właśnie kryzys zaufania oraz nowe cele Unii są powodami swego rodzaju nowego regulaminu integracji, na który składają się nowe kryteria mające na celu dyscyplinowanie krajów członkowskich, uspokojenie własnej opinii publicznej i większe niż dotychczas uzależnienie solidarności od przestrzegania określonych reguł.

Najważniejsza zmiana dotyczy coraz silniejszego ukierunkowania zasobów i instrumentów w stronę transformacji europejskiego modelu gospodarczego. Dostęp do unijnych funduszy będzie w bezprecedensowy sposób uzależniony od realizacji tego nowego strategicznego celu Unii. Oczywistym tego przykładem jest struktura nowego budżetu UE oraz Funduszu Odbudowy (NGUE), którego wszystkie wydatki podlegać będą ocenie pod kątem wpływu na klimat i środowisko (37 procent ma być wydane na realizację zielonej transformacji, reszta finansowanych projektów nie może być z nią sprzeczna). Również Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wysokości 40 mld euro wspierać ma transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej poprzez łagodzenie jej społecznych kosztów²⁰. Ale nie mniejsze znaczenie ma „zielona taksonomia”, czyli rozporządzenie z czerwca 2020 roku²¹, wprowadzające jednolitą klasyfikację aktywności ekonomicznej (od rolnictwa po ogrzewanie budynków) pod kątem ich wpływu na środowisko. Sprawia ona, że regulacje sektora finansowego związane z zarządzaniem ryzykiem powiązane zostają z kwestiami klimatycznymi i środowiskowymi, umożliwiając bankom wiarygodną i opartą na eksperckiej wiedzy klasyfikację produktów finansowych pod kątem ich wpływu na środowisko. Kolejnym krokiem będzie uwzględnienie takich inwestycji w ramach regulacyjnych: unijni regulatorzy – ale również Europejski Bank Centralny (EBC) – chcą bowiem, aby banki uwzględniały ryzyko klimatyczne w swoich bilansach. W konsekwencji taksonomia będzie miała wpływ na politykę pożyczkową banków i na koszt kapitału, zwłaszcza w gospodarkach o wysokich emisjach i niskich standardach zarządzania wpływem biznesu i produkcji na środowisko. Taksonomia formalnie wejdzie w życie dopiero na przełomie 2022 i 2023 roku, ale już dziś określone przez nią kryteria inwestycji zrównoważonych środowiskowo zaczynają mieć wpływ na działalność rządów, firm i instytucji finansowych oraz na strukturę rynków kapitałowych. Taksonomia jest również przykładem działania „efektu *spill-*

20 Informacja prasowa Komisji Europejskiej, *Mechanizm sprawiedliwej transformacji: z myślą o wszystkich*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_pl.

21 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/852 (UE) z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0852&from=EN>.

-over” (rozlewania się) w kwestiach „zielonych”: bez wątpienia stanie się ona fundamentem dla kolejnych regulacji środowiskowych (Mairead McGuinness, komisarz ds. finansowych, zapowiedziała, że w 2021 roku przedstawi przepisy dotyczące „brudnych” aktywów), ale też zwiększy znaczenie „zielonych” produktów finansowych. Komisja Europejska korzysta z taksonomii przy ocenie krajowych planów odbudowy i w pracach nad standardem tzw. zielonych obligacji.

Na tym nie koniec – planowana jest wszechstronna rewizja polityk, aktów prawnych i instrumentów finansowych, przeprowadzana pod kątem ich zgodności z celami klimatycznymi. Rewizja ta ma objąć szereg obszarów: od polityki energetycznej przez system handlu uprawnieniami do emisji (możliwe poszerzenie na dodatkowe obszary gospodarki – obok energetyki i przemysłu), transport, aż po regulacje dotyczące użytkowania gruntów czy leśnictwo. Prezentacja stosownego pakietu legislacyjnego planowana jest na połowę 2021 roku, ale oczywiste jest, że tak szeroko zakrojone zmiany w legislacji i politykach z pewnością pochłoną znaczną część uwagi i zasobów wszystkich instytucji unijnych w nadchodzących latach. Należy się też liczyć z rozszerzeniem działań, alokacji finansowych i restrykcji, które dotkną także inne obszary polityki środowiskowej.

Ta faktyczna „zielona warunkowość” – jaka będzie odtąd przenikać polityki unijne – jest odbiciem rzeczywistości politycznej. W Europie stosunek do problemów klimatycznych i ekologii stopniowo staje się składnikiem zbiorowej tożsamości i przynależności cywilizacyjnej, podobnie jak wcześniej poziom demokracji, stosunek do praw człowieka czy orientacja geopolityczna przysądzały o przynależności do Zachodu. Wydaje się wręcz, że na poziomie Unii Europejskiej kwestie klimatu *de facto* otrzymują mocniejszą polityczną rangę niż podstawowe wartości europejskie zawarte w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej, takie jak demokracja, praworządność lub prawa podstawowe.

Większa solidarność finansowa, jaką na niespotykaną dotąd skalę wprowadza NGEU, obwarowana jest także innymi, politycznymi warunkami. Dotyczą one dostępu do pieniędzy z funduszu opartego na przedkładanych przez kraje członkowskie krajowych planach odbudowy. W wyniku nacisku tzw. oszczędnej czwórki (Holandia, Dania, Szwecja, Austria) plany reform będą gruntownie analizowane pod kątem realizacji celów funduszu, a także wypełnienia zaleceń kierowanych przez Komisję Europejską wobec państw w ramach Semestru Europejskiego (mechanizm koordynacji zarządzania gospodarczego) i będących jego elementem rekomendacji krajowych. Wśród podstawowych kryteriów oceny znajdzie się więc zgodność planów odbudowy z celami

zielonej i cyfrowej transformacji. Możliwe też, że na znaczeniu zyska wymóg stosowania się do zasad państwa prawa jako zagrożenia dla otoczenia inwestycyjnego. Postulat taki formułowano w poprzednich latach w rekomendacjach krajowych adresowanych do Polski i Węgier. Ostateczna decyzja o wypłacie środków należeć będzie do Rady UE, podejmującej decyzję w głosowaniu większościowym²². Wypłata kolejnych transzy uzależniona będzie od realizacji celów, projektów i reform oraz zgodności z powyższymi zasadami, a nie na podstawie faktur wystawionych przez rządy²³. Innymi słowy, bogate kraje członkowskie godzą się na większe transfery, ale w ślad za tym idzie większa niż dotąd polityczna kontrola nad wydatkowaniem pieniędzy.

Przekazanie dodatkowych środków państwom, które nie respektują norm prawa europejskiego, coraz częściej rodzi obawy o ich niewłaściwe zagospodarowanie i natrafia na opór bogatszych krajów UE, np. tzw. oszczędnej czwórki. Nie jest przypadkiem, że państwa szczególnie zainteresowane wzmocnieniem ochrony praworządności to zarazem płatnicy netto do europejskiego budżetu, którzy są najbardziej sceptyczni wobec jego zwiększania. Ponadto ważne jest stopniowo umacniające się przekonanie, że cele nowego etapu integracji europejskiej – takie jak zielona transformacja czy budowa strategicznej autonomii – będą mogły zostać osiągnięte jedynie pod warunkiem większej spójności politycznej wspólnoty oraz wzajemnego zaufania. Tych warunków nie sposób spełnić, gdy poszczególne państwa łamią zasady demokracji i praworządności, tym samym faktycznie rozmontowując europejską przestrzeń prawną od środka.

Te czynniki pomogły odblokować proces tworzenia tzw. mechanizmu warunkowości. Daje on Komisji Europejskiej niespotykaną dotąd możliwość wnioskowania w określonych sytuacjach o zawieszenie wypłaty części lub nawet wszystkich środków z unijnego budżetu i Funduszu Odbudowy w reakcji na naruszenia praworządności. Nowe rozporządzenie uzgodnione w grudniu 2020 roku przewiduje, że uruchomienie restrykcji może nastąpić, gdy wykazany zostanie „wystarczająco bezpośredni” związek między złamaniem zasad praworządności a uszczerbkiem (bądź groźbą uszczerbku) dla finansowych interesów Unii i poprawnego gospodarowania środkami z unijnego budżetu.

22 Informacja prasowa Komisji Europejskiej, *Commission welcomes European Parliament's approval of Recovery and Resilience Facility*, 10 lutego 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_423.

23 Por. na temat procedury dot. Krajowych Planów Odbudowy, *Olbrycht: krajowe plany odbudowy nie mogą latać dziur w budżetach krajowych*, Serwis samorządowy PAP, 12 lutego 2021, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/olbrycht-krajowe-plan-y-odbudowy-nie-moga-latac-dziur-w-budzetach-krajowych>.

Procedura inicjowana jest przez Komisję Europejską, ale o zablokowaniu środków decyduje Rada UE w zwykłym głosowaniu większościowym. Procedurę tę będzie więc znacznie łatwiej uruchomić aniżeli sankcje przewidziane w (niefunkcyjnym) artykule 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), zgodnie z którym ostateczna decyzja Rady zapada jednomyślnie. Kwestią otwartą pozostaje, w jaki sposób mechanizm warunkowości będzie w praktyce stosowany (jeżeli w ogóle) – czy powodem do zawieszenia wypłat będą jedynie sytuacje, gdy fundusze europejskie zostaną bezpośrednio narażone na defraudację bądź padną łupem korupcji, czy też takim powodem może się stać brak niezależnego sądownictwa stanowiący „poważne ryzyko” (to sformułowanie zawarte jest w rozporządzeniu) wystąpienia takiej sytuacji²⁴.

Nie ulega jednak wątpliwości, że polityczne znaczenie ochrony praworządności jako fundamentalnej zasady, na której opiera się UE, rośnie zarówno w krajach członkowskich, jak i instytucjach unijnych²⁵. W 2020 roku, podczas sporu o budżet UE i Fundusz Odbudowy, po raz pierwszy rządy państw UE otwarcie zabierały głos w tej sprawie poza zamkniętymi salami obrad (np. Rumunia, Słowacja oraz Holandia)²⁶. Co więcej, w końcówce unijnych negocjacji budżetowych, których częścią była przyszłość tego Funduszu, pojawiła się realna groźba utworzenia go poza ramami traktatowymi Unii jako odpowiedź na ewentualne weto – taką możliwością szantażowały Wspólnotę rządy Polski i Węgier, które chciały w ten sposób doprowadzić do zarzucenia przez Unię planu wprowadzenia zasady uzależnienia wypłaty środków od praworządności. Szantaż został przewyżczony, powstanie fundusz przeznaczony dla całej Unii. Ale to nie przypadek, że właśnie kwestia warunkowej solidarności (tutaj związanej z przestrzeganiem zasad rządów prawa) sprawiła, że padło kolejne tabu: z niekonwencjonalnych, pozatraktatowych rozwiązań w celu przełamania oporu „hamulcowych” integracji zdjęto odium działań wymierzonych w jedność Unii jako centralnej wartości. Zaczęły być one postrzegane jako ostatnia deska ratunku dla Unii: sięgnięcie po takie rozwiązania staje się nie tylko wyobrażalne, ale i uzasadnione.

24 Por. Sz. Ananicz, P. Buras, *Obrona rządów prawa po szczycie Unii Europejskiej: kompromis i co dalej*, Komentarz forumIdei, Fundacja Batorego, grudzień 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/S.Ananicz.P.Buras_Obrona_rzadów.prawo_po_szczycie.UE_kompromis.i.co_dalej_.pdf.

25 P. Buras, *The EU must defend its rule-of-law revolution*, „European Council on Foreign Relations”, 11 lipca 2019, https://ecfr.eu/article/commentary_the_eu_must_defend_its_rule_of_law_revolution/.

26 Por. np. A. Brzozowski, O. Plevák, Z. Gabrizova, *Rule of law causes cracks in Visegrad Four*, Euractiv.com, 19 listopada 2020, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/rule-of-law-causes-cracks-in-visegrad-four/; K. Sobczak, *Parlament Holandii wzywa rząd do pozwania Polski ws. praworządności*, Prawo.pl, 1 grudnia 2020, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/praworzadnosc-w-polsce-parlament-holandii-chce-skargi-do-tsue,504926.html>.

Nowa warunkowość oznacza radykalną i postępującą zmianę w podejściu do udostępniania środków unijnych. Odpowiada ona zmieniającym się celom integracji: po pierwsze, liczy się nie tylko sam wzrost gospodarczy, lecz przede wszystkim jakość i trwałość; po drugie, realizacja nowego modelu gospodarczego w UE, opartego na nowych technologiach i walce ze szkodliwymi dla klimatu emisjami, staje się równie ważna, co cel konwergencji w ramach UE; wreszcie – rośnie znaczenie wartości jako spoiwa wspólnoty europejskiej.

Nowa metoda integracji

Konfrontacja z pandemią COVID-19 nie tylko potwierdziła, lecz także istotnie wzmocniła ważną tendencję w polityczno-instytucjonalnej rekonfiguracji Unii: w tym kontekście widać wyraźnie, że postępuje upolitycznienie procesu integracji, mającego przez dekady głównie charakter technokratyczny. W przeszłości model integracji opierał się na zmianach dokonywanych stopniowo, zgodnie z funkcjonalnymi potrzebami, dzięki czemu pogłębiano współpracę, a działo się to wedle ustalonych reguł. Momenty zwrotne – zmiany jakościowe dotyczące pogłębiania i poszerzania wspólnoty – odmierzane były reformami traktatowymi: z Maastricht (1992), z Amsterdamu (1997), z Nicei (2000) i z Lizbony (2007). Traktaty te symbolizują kolejne etapy w rozwoju Unii. Transformacja, której dopełnieniem okazać może się właśnie reakcja na pandemię z 2020 i 2021 roku, zaczęła się już w czasie kryzysu euro, którego skala i charakter wystawiły system unijny na bezprecedensową próbę.

Transformacja ta ma dwa wymiary. Po pierwsze, to improwizowane, podejmowane pod presją wydarzeń i mające w najlepszym razie ograniczone oparcie w uzgodnionych uprzednio regułach decyzje polityczne – a nie formalne reformy prawnotraktatowe – zaczynają stanowić kluczowy mechanizm przedstawiający zwrotnice integracji. Stworzenie Funduszu Odbudowy jest właśnie przykładem takiej jakościowej zmiany w funkcjonowaniu Unii. Zmiana ta jest formułowaną *ad hoc* odpowiedzią na kryzys, a nie (jak np. stworzenie jednolitego rynku) efektem długotrwałego procesu przygotowań i deliberacji.

Po drugie, w naturze tego procesu leży to, że nie wynika on z metody wspólnotowej, czyli przewidzianego traktatami procesu legislacyjnego z poszanowaniem ustalonego podziału kompetencji między instytucjami UE. Ta metoda nadal funkcjonuje w wielu obszarach. Ale konieczność reagowania na nagłe zdarzenia i nieprzewidziane kryzysy przesuwają środek ciężkości w kierunku jedynej instytucji zdolnej do takiej politycznej improwizacji, czyli Rady Europejskiej, składającej się z szefów państw i rządów. Formalnie to Komisja Europejska, działająca w ramach powierzonych jej uprawnień, jest siłą napędową

integracji (za sprawą wyłącznego prawa inicjatywy ustawodawczej), jednak w rzeczywistości zarządzanie Unią w coraz większym stopniu staje się domeną kolektywnego politycznego przywództwa w postaci Rady Europejskiej. Taka jest, jak wspomniano, odpowiedź na nowe wyzwania, z jakimi borykać się muszą wspólnie państwa unijne, nie mając do tego uzgodnionych wspólnie mechanizmów i procedur (kryzys euro, migracje, pandemia). Polityczny impuls do tego typu zmiany pochodzić może jedynie od państw członkowskich, ponieważ tylko one mogą zainicjować i zadecydować o faktycznej zmianie zakresu kompetencji UE. To od państw członkowskich – Francji i Niemiec – wyszła inicjatywa utworzenia Funduszu Odbudowy; one też zapoczątkowały starania na rzecz pozyskania szczepionki przeciw COVID-19, po czym przekazały „obsługę” tego procesu Komisji Europejskiej.

Ta zmodyfikowana metoda integracji – nazwana przez kanclerz Angelę Merkel metodą unijną – wyznacza nowe *equilibrium* między mechanizmami wspólnotowymi a międzyrządowym zarządzaniem Unią. Świadectwem rosnącego znaczenia Rady Europejskiej jest zwiększająca się liczba szczytów szefów państw i rządów. Podczas gdy w ubiegłych latach (nawet w czasie kryzysu euro) odbywało się ich średnio po siedem rocznie, w 2020 roku było ich aż trzynaście. Jest to efekt świadomości, że kraje Unii potrzebują silniejszej koordynacji i współpracy i to nawet w sprawach, których dotąd nie uregulowano traktatowo. Agenda spotkań Rady Europejskiej coraz częściej wykracza poza formalne ramy integracji (tzn. obszary uwspólnotowione) – koordynacja i współpraca na szczeblu międzyrządowym staje się nie mniej ważnym wymiarem Unii niż tradycyjne pogłębienie integracji poprzez wprowadzanie regulacji prawnych w kolejnych dziedzinach. Ta forma działania nie deprecjonuje znaczenia innych instytucji: Komisji czy Parlamentu. Zmienia jednak istotnie dynamikę procesu decyzyjnego i poszerza spektrum aktywności Unii.

Znaczące pogłębienie integracji i istotna korekta warunków członkostwa pokazują, że metoda unijna wyposaża Unię w daleko idącą elastyczność i odporność na kryzys. Odpowiednia doza woli politycznej rządów jest w stanie zmieniać dotychczasowe paradygmaty polityczne i inicjować ambitne strategie, jak Europejski Zielony Ład czy strategia odbudowy po kryzysie pandemicznym. Jednakże system tak mocno oparty na rządach państw członkowskich automatycznie zakotwicza się w politykach krajowych, przez co jest bardziej podatny na wstrząsy płynące z poszczególnych państw i ich wewnętrzne polityczne kryzysy niż miało to miejsce dotychczas. Namiastką zagrożeń, jakie to niesie dla stabilności wyłaniającego się nowego ładu w Unii, była polsko-węgierska groźba zawetowania wieloletniego budżetu w związku ze sporem o mechanizm warunkowości. Wstrząsy polityczne w państwach członkowskich – zwłaszcza

tych większych – prawdopodobnie będą miały teraz większe przełożenie na dynamikę polityczną na poziomie unijnym oraz na realizację jej nowych strategicznych celów. Szczególną rolę odgrywa tu Parlament Europejski, którego rola – jako forum debaty politycznej oraz mechanizmy nacisku na inne instytucje – znacząco wzrosła zwłaszcza w obszarze ochrony rządów prawa.

Jednocześnie zachodzi tu mechanizm zwrotny: polityka unijna coraz bardziej przenika do polityk krajowych, wpływa na wewnętrzne debaty, spory i podziały, czego przykładem był upadek rządu we Włoszech na początku 2021 roku, spowodowany sporem o plan spożytkowania funduszy europejskich²⁷, bądź też konflikt w koalicji rządowej w Polsce wokół wspomnianej groźby weta oraz przygotowań Krajowego Planu Odbudowy. Podobny zapalny potencjał ma zaangażowanie UE w zapewnienie europejskim obywatelom szczepionek przeciwko COVID-19. Ze względu na newralgiczne znaczenie tej kwestii, UE automatycznie wystawia się na surowy osąd polityków i społeczeństw.

Wkroczenie Unii na obszary dotąd zastrzeżone dla państw i innych aktorów rodzi pytanie o legitymizację tych przeobrażeń. Pogłębienie integracji da szansę na wzmocnienie społecznego mandatu, o ile przyznanie Unii nowych kompetencji przyczyni się do rozwiązania żywotnych problemów Europejczyków, takich jak kryzys gospodarczy czy przewyciężanie pandemii. Ale ewentualne fiasko przyniosłoby dokładnie odwrotny efekt.

Dotychczasowy bilans legitymizacji działań w odpowiedzi na kryzys wydaje się znaczący. Wynika to przede wszystkim z faktu, że były to działania doraźne, podejmowane w warunkach nagłej konieczności, pod presją czasu. Decyzje wychodziły naprzeciw społecznym oczekiwaniom i były uprawomocniane przez przywódców państw i rządów. Ale w dłuższej perspektywie taka formuła prawdopodobnie się zużyje i odczuwalny będzie brak systemowego legitymizowania polityk UE poprzez bardziej otwarte procedury i rozliczalność (negocjacje w Radzie są najmniej przejrzystym etapem systemu podejmowania decyzji w UE). Dyskusja wokół sposobu zarządzania przez Komisję systemem zakupu szczepionek może być zwiastunem takich problemów w przyszłości. Dotąd społeczna frustracja powodowana globalizacją i utratą sprawczości przez państwo czy samorząd kanalizowała się przede wszystkim w politykach krajowych, czego przejawem stał się wzrost partii populistycznych. Często wykorzystywały one Unię Europejską jako kozła ofiarnego do wyjaśnienia mankamentów życia społeczno-gospodarczego lub politycznego. O ile z reguły tłumaczenia te były bezzasadne, o tyle teraz – gdy prerogatywy UE ulegają

27 *Italy political crisis erupts over EU Covid spending*, BBC, 14 stycznia 2021, www.bbc.com/news/world-europe-55661781.

faktycznemu poszerzeniu – podobna retoryka będzie bardziej wiarygodna. Może się to stać łatwym łupem dla polityków i stronnictw eurosceptycznych.

Deficyt legitymacji można doraźnie nadrabiać oddawaniem większego pola Parlamentowi Europejskiemu (pełniejsze uwzględnianie jego postulatów, partnerskie traktowanie w procesie legislacji), większą otwartością i responsywnością Komisji Europejskiej czy większą transparentnością w realizacji polityk (np. polityki szczepionkowej). Są to jednak rozwiązania niepełne. Przełomem byłoby znacząco szersze otwarcie na bardziej bezpośrednie formy partycypacji obywatelskiej w procesie kształtowania agendy i polityk, połączone z większym nadzorem ze strony przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i mediów.

W kierunku nowej geometrii Unii

Dokonująca się „cicha (r)ewolucja” instytucjonalna nie pozostanie bez wpływu na konstrukcję Unii, wzmacnia strefę euro oraz będzie częściej otwierać drogę do nieformalnych sposobów współpracy w gronie zainteresowanych państw (tzw. koalicje chętnych), co przełoży się na wzrost solidarności politycznej między jej uczestnikami, a przez to na konstelacje sojuszy w Unii.

Tylko pozornie bowiem wspólna europejska odpowiedź na pandemię COVID-19 odsunęła w cień problem relacji między strefą euro a resztą państw UE oraz kwestię pogłębiania się zróżnicowanej integracji wzdłuż tej osi podziału. Transformacja strefy euro, która miała miejsce od czasu kryzysu zadłużenia w niektórych jej państwach, jest być może najbardziej spektakularnym przykładem przemiany Unii poza ramami traktatowymi. Od czasu przyjęcia programu ratunkowego dla Grecji w 2010 roku strefa euro stworzyła nowe mechanizmy solidarnościowe (Europejski Mechanizm Stabilności, European Stability Mechanism, ESM), zacieśniła koordynację polityk fiskalnych (Semestr Europejski), rozszerzyła pole działania Europejskiego Banku Centralnego, wreszcie w istotny sposób zintegrowała nadzór nad rynkami finansowymi w ramach Unii Bankowej²⁸. Wobec tendencji do zacieśniania współpracy w strefie euro coraz częściej zwracano uwagę na jej konsekwencje dla spójności całej Unii. Perspektywa dualizmu instytucyjnego (np. osobnego parlamentu strefy euro) i budżetowego (eurobudżet) zdawała się nieunikniona. Odejście Zjednoczonego Królestwa, które było orędownikiem równoważenia wpływów strefy euro

28 Więcej o przemianie: D. Adamski, *European Economic Constitution*, [w:] H. Hofmann, K. Pantazatou, G. Zaccaroni, *The Metamorphosis of the European Economic Constitution*, Cheltenham, 2019, s. 25–56.

w unijnych instytucjach, dodatkowo osłabiło obóz „bez euro”²⁹. Kolejne dwa państwa z tej drugiej grupy – Chorwacja i Bułgaria – w 2019 roku rozpoczęły drogę ku przyjęciu wspólnej waluty w 2022 roku. Odśrodkowe siły dzielące strefę euro od reszty usiłowano łączyć w sposób pozorny, np. otwierając część spotkań Eurogrupy, na których odbywały się dyskusje o przyszłości waluty, na pozostałe państwa (tzw. formaty inkluzywne).

Owszem podział ten może zdawać się dziś mniej istotny, skoro trwającą przez całą dekadę dyskusję o euroobligacjach oraz wspólnym budżecie strefy euro zastąpiły przygotowania do uruchomienia uzgodnionego w lipcu 2020 roku Funduszu Odbudowy otwartego dla całej Unii oraz finansowanego przez wszystkie jej państwa (a nie tylko eurostrefę). Symbolicznego znaczenia nabiera w tym kontekście fakt, że nowe środki, które mają wesprzeć odbudowę gospodarczą i odporność stolic (łącznie kwotą 672,5 mld euro, z czego 312,5 mld euro w grantach i 460 mld euro w dotacjach) zastąpiły linię budżetową, którą miał być budżet strefy euro w latach 2021–2027 (zaledwie 17 mld euro). Tym samym została oddalona groźba instytucjonalnego pęknięcia w Unii, czego obawiała się Polska i inne kraje pozostające poza obszarem wspólnej waluty.

Ale obraz zmian dotyczących strefy euro ograniczający się do tych formalno-instytucjonalnych aspektów nie byłby pełny i przesłaniałby zrozumienie procesów, które w istotny sposób wzmacniają i przesyłają zrozumienie procesów, które w istotny sposób wzmacniają będą spójność strefy euro i zwiększać relatywne koszty pozostawania poza jej obszarem. Paradoksalnie ich źródłem są te same decyzje podejmowane w odpowiedzi na pandemię (konstrukcja Funduszu Odbudowy), które jednocześnie oddalają groźbę pogłębienia się formalnego zróżnicowania instytucjonalnego.

Państwa ustaliły, że nowe specjalne środki udostępniane w ramach NGEU będą służyły wspieraniu reform, które pomagają rozwiązać problemy gospodarcze wskazane przez Komisję Europejską w ramach Semestru Europejskiego. Aby zapewnić, że finansowane projekty są zgodne ze wspólnymi celami, stolice będą oceniały je sobie nawzajem. Sytuacja państw ze strefy euro i pozostałych jest różna, co wynika z innej wagi, jaką ma koordynacja polityk fiskalnych w ramach unii walutowej. Po pierwsze, proces Semestru Europejskiego określony w rozporządzeniach (tzw. Pakt stabilności i wzrostu) jest inny dla strefy euro (chodzi np. o możliwość sankcji czy precyzję przedstawionych

29 W Europejskim Nadzorze Bankowym sposób głosowania ma być przeciwwagą dla dominacji państw spoza strefy w zarządzie agencji. Por. art. 44 Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC.

rekomendacji). Po drugie, choć wzajemna ocena krajowych planów odbudowy odbywa się już na poziomie Rady Unii, to ma ona również miejsce w Eurogrupie oraz w ramach bilateralnych konsultacji w obrębie strefy euro. Pozorne zahamowanie Unii wielu prędkości w tym obszarze oznacza, że zróżnicowanie staje się wprawdzie mniej formalne, ale nie mniej znaczące. Co więcej, jest też mniej przejrzyste i podlega mniejszej kontroli przez kraje spoza strefy euro.

Drugą ważną konsekwencją ogólnounijnego zakresu Funduszu Odbudowy jest stworzenie *de facto* bezpiecznych aktywów strefy euro (zadłużenie będzie emitowane w tej walucie dla sfinansowania całych 750 mld euro). Tylko w 2021 roku Unia wyemituje kwoty porównywalne z największymi jej państwami (ponad 200 mld euro). W rezultacie korzyść, jaką czerpie strefa euro ze wspólnej emisji obligacji, wynika nie tylko z zastrzyku gotówki, ale również z położenia podwalin dla istotnego wzmocnienia euro jako waluty rezerwowej. Na pojawieniu się nowego instrumentu finansowego, który będzie preferencyjnie traktowany przez Europejski Bank Centralny, skorzysta sektor bankowy strefy euro. Ponadto nieprzypadkowo w styczniu 2021 roku Komisja Europejska opublikowała plan działań, które mają dodatkowo wzmocnić rolę euro w światowej gospodarce (rola w międzynarodowych instytucjach, relacje z inwestorami spoza Unii). Wykorzystanie rynku wewnętrznego całej Unii (w tym potencjału krajów spoza strefy euro) pomogło nie tylko zwiększyć kwotę emisji, ale również przełamać opór Niemiec wobec widocznych form uwspólnotowienia długu w ramach strefy euro. Wzmocnienie euro jako waluty globalnej zapewne popchnie strefę w kierunku większej integracji, dalej napinając pozornie spójną konstrukcję Unii. Wzmocnienie i dobre funkcjonowanie strefy euro leży wprawdzie w interesie całej Unii, ale różnice w statusie państw-członków strefy oraz tych spoza niej będą się powiększały.

Zarysowująca się nowa geometria Unii nie ogranicza się do kwestii dotyczących strefy euro³⁰. Konieczność skoordynowanej odpowiedzi na problemy, które nie podlegają regulacjom unijnym w stopniu wystarczającym do zagwarantowania sprawnego wspólnego działania, zwiększa atrakcyjność formalnych i nieformalnych modeli wzmocnionej współpracy. Koalicje chętnych wydają się najlepszą, jeśli nie jedyną, formułą, która pozwolić może na skuteczne działanie tam, gdzie nie ma konsensusu wśród państw członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza polityki wobec uchodźców. Konieczność stosowania rozwiązań pozatraktatowych i współpracy międzyrządowej na większą skalę w kwestiach o szczególnej wadze dla niektórych państw członkowskich (do nich należą

30 Por. artykuł francuskiego ministra ds. europejskich: C. Beaune, *Europe after COVID*, Atlantic Council, wrzesień 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/feature/europe-after-covid/>.

właśnie sprawy migracji, lecz także bezpieczeństwa czy terroryzmu) zmieni konstelacje sojuszy w ramach Unii, a jednocześnie wzmocni więzy między tymi krajami, które dołączą do wspólnych wysiłków. Takie skutki będzie miało też wykorzystywanie nowych mechanizmów w ramach obowiązujących reguł unijnych. Dotyczy to zwłaszcza wspólnych projektów transgranicznych o strategicznym znaczeniu dla Unii – chodzi o specjalne traktowanie tych projektów przez Komisję i dofinansowanie z budżetu UE czy też o wspieranie współpracy technologicznej i w sektorze przemysłu zbrojeniowego (zob. niżej). Tym samym jakość członkostwa, zdolność do korzystania z jego dobrodziejstw oraz pozycja państwa w Unii zależą w coraz mniejszym stopniu od kwestii formalno-prawnych (np. siły głosu w Radzie), a w coraz większym od chęci i zdolności do uczestnictwa w różnych formach współpracy i koordynacji z innymi państwami członkowskimi.

Europa kształtująca rynek

W lutym 2020 roku ministrowie gospodarki czterech państw członkowskich – Francji, Polski, Niemiec i Włoch – skierowali list wzywający Komisję Europejską do zmiany sposobu egzekwowania unijnego prawa konkurencji³¹. Najważniejszy z postulatów dotyczył kryteriów oceny fuzji. Sygnatariusze domagali się większej elastyczności w interpretacji przepisów, co miałyby pozwolić na powstawanie wielkich europejskich firm, zdolnych do konkutowania na globalnych rynkach. Dotąd takie fuzje były blokowane przez Komisję jako zagrażające wolnej konkurencji na rynku europejskim.

Rok później, w lutym 2021 roku, grupa państw podpisała wspólny list do przewodniczącego Rady Europejskiej Charles'a Michela w sprawie produkcji szczepionek w krajach Unii Europejskiej. Sygnatariusze wzywają inne państwa i instytucje europejskie do podjęcia pilnych działań w celu wzmocnienia europejskich zdolności produkcyjnych poprzez strategiczne wspieranie partnerstw publiczno-prywatnych, integrację i ukierunkowanie łańcuchów produkcji oraz dostosowanie i budowę nowych fabryk³².

Tym, co łączy te dwie inicjatywy – a podobnych przykładów znaleźć można więcej – jest oczekiwanie bardziej aktywnej roli instytucji unijnych w prowadzeniu polityki gospodarczej (konkurencji przemysłowej) w sposób odmienny od ukształtowanego przez dekady modelu. Są one symptomem dokonującego się zwrotu od integracji określanej jako „negatywna” (koncentrującej się na usuwaniu barier na wewnętrznym rynku, liberalizacji i otwartości) w kierunku integracji „pozytywnej” (gdzie celem jest wykorzystywanie unijnych regulacji do zapewnienia obywatelom Unii dostępu do określonych dóbr

31 List ministrów Francji, Niemiec, Polski i Włoch do nowej komisarz ds. konkurencji Margrethe Vestager ws. wspólnej polityki konkurencji z lutego 2020: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/02/Letter-to-Vestager.pdf>.

32 F. Eder, *Brussels Playbook: „Made in Europe” – Getting giggy with it – Who blinked first?*, POLITICO, 24 lutego 2021, <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/politico-brussels-playbook-made-in-europe-getting-giggy-with-it-who-blinked-first/>.

publicznych). Obejmują one sprawiedliwość społeczną (ochrona pracownicza), zdrowie, prywatność, środowisko naturalne dobrej jakości czy stabilność finansową. Przykładem takich działań były m.in. szeroko dyskutowane także w Polsce regulacje dotyczące pracowników delegowanych, a także elementy pakietu mobilności.

Przekształcanie się UE z maszyny zapewniającej wolną konkurencję i konwergencję gospodarczą w system w coraz większym stopniu zorientowany na dostarczanie szeroko zdefiniowanych dóbr publicznych to gruntowna zmiana uwydatniająca kompleksową naturę współczesnego procesu integracji³³.

Wizja twórców wspólnoty europejskiej zakładała, że aby zapewnić dobrobyt i pokój na kontynencie, konieczne jest zapewnienie głębokiego stopnia współzależności gospodarczej między państwami członkowskimi. Integracja poprzez rynek miała, z jednej strony, wspomagać rozwój dzięki efektowi skali, a z drugiej sprawić, że interesy europejskich stolic będą coraz bardziej spójne³⁴. Od lat 80. XX wieku filarami unijnej integracji było ograniczanie roli działań państw w gospodarce oraz wykorzystywanie unijnego prawa do uwolnienia procesów rynkowych³⁵. Unia wspomaga proces otwierania gospodarek w kluczowych sektorach, np. energetycznym, lotniczym czy finansowym, zarówno za sprawą inicjatyw Komisji Europejskiej, jak i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (przykładem jest sprawa wprowadzenia na niemiecki rynek *Cassis de Dijon*)³⁶. Ale koncentracja na tak zdefiniowanych celach gospodarczych okazała się mieczem obosiecznym. Z jednej strony Unia odnosi sukcesy pozwalając europejskim konsumentom na korzystanie z większego wyboru i niższych cen³⁷, z drugiej zaś niedostateczne uwzględnienie w unijnych regulacjach szerszego kontekstu społecznego skazuje ją na bycie łatwym celem dla ruchów populistycznych, co było widoczne zwłaszcza w państwach dotkniętych kryzysem zadłużenia. Brak równowagi między działaniami na rzecz deregulacji rynku, podkopującymi fundamenty państwa socjalnego w krajach

33 G. Papaconstantinou, J. Pisani-Ferry, *Global Governance: Demise or Transformation? Progress report on the Transformation of Global Governance Project 2018–2019*, red. European University Institute, 2019, <https://tgg.eui.eu/2019/08/30/new-ebook-global-governance-demise-transformation/>.

34 J. Kapeller, C. Gräbner, Ph. Heimberger, *Economic Polarisation in Europe: Causes and Policy Options*, WIIW Research Report 440, wrzesień 2019, wiiw.ac.at/economic-polarisation-in-europe-causes-and-options-for-action-dlp-5022.pdf.

35 F. Bulfone, *The Political Economy of Industrial Policy in the European Union*, MPIFG Discussion Paper, 2021, https://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/2020/dp20-12.pdf.

36 D. Adamski, *Redefining European Economic Integration*, Cambridge 2018.

37 Th. Philippon, *The Great Reversal How America Gave Up on Free Markets*, Harvard University Press 2019, na przykładzie sektora telekomunikacyjnego i lotniczego pokazuje korzyści, jakie przyniosło europejskie podejście do konkurencji.

członkowskich, a działaniami osłonowymi (ledwie symboliczny wymiar społeczny integracji) narażał Unię na krytykę jako siły wspierającej najbardziej negatywne tendencje neoliberalne i globalizacyjne³⁸.

Zmiana podejścia wymusza dostosowanie narzędzi polityki Unii. Dotąd, zwłaszcza w sektorach, gdzie Unia miała wyłączne kompetencje, dominowała wizja regulacji tworzących równe warunki konkurencji dla podmiotów działających na rynku. Kluczową rolę odgrywało w tym obszarze podejście ekonomiczne, gdzie najważniejszy był dobrobyt konsumenta, oczekującego głównie niskich cen i szerokiego wyboru. Ewolucja podejścia do rynku prowadzi dziś do wzmocnienia znaczenia kryteriów i celów pozaekonomicznych, np. w prawie konkurencji obejmujących kwestie klimatyczne lub konsekwencje społeczne, ale również do większej integracji działań na różnych poziomach (unijnym i narodowym), co faktycznie zwiększa przestrzeń do działania unijnych instytucji. Co więcej, ta transformacja prowadzi do coraz większej specjalizacji regulacji, zastępując dotychczasowe horyzontalne podejście promujące liberalizację niezależnie od sektora.

Nowe cele Europejskiego Zielonego Ładu, reakcja na pandemię, brexit (czyli wyjście z UE największego orędownika liberalnego podejścia do gospodarki), a także rosnąca obawa stolic przed dominacją na własnych rynkach podmiotów z państw trzecich – to wszystko prowadzi do gwałtownego przyspieszenia i pogłębienia zmiany unijnej konstytucji gospodarczej. Interwencjonizm i protekcyjnizm – zarówno na szczeblu unijnym, jak i narodowym – stają się ważnymi elementami zasadniczej korekty podejścia do funkcjonowania rynku. Jest to także odpowiedź na preferencje dużej części obywateli zaniepokojonych konsekwencjami deregulacji i globalizacji.

Podstawą nowego podejścia staje się więc nie tyle kontrola i zastąpienie procesów rynkowych, lecz zapewnienie, że działanie rynku służy wytwarzaniu dóbr publicznych i podlega regulacjom ustalonym na poziomie unijnym. Odbywa się to w specyficznych warunkach makroekonomicznych, zwłaszcza w kontekście bliskich zera stóp procentowych, gdzie mniej czytelne stają się sygnały rynkowe leżące u podstaw monetarystycznego podejścia do gospodarki. W rezultacie Unia coraz silniej redefiniuje swoje założenia i sposób funkcjonowania w kierunku nazwanym przez prezydenta Emmanuela Macrona „Unią, która chroni”. Ta ochrona dotyczy przede wszystkim trzech obszarów: ochrony interesów pracowników przed negatywnymi konsekwencjami nadmiernej

38 F.W. Scharpf, *The Asymmetry of European Integration: or why the EU cannot be a „social market economy”*, „Socio-Economic Review” 2020, nr 8, s. 211–250; W. Streeck, *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, London–New York 2014.

liberalizacji, ochrony konsumentów w starciu z wielkimi graczami rynkowymi oraz strategicznego wspierania rodzącego się nowego modelu społeczno-gospodarczego za pomocą aktywnej roli państwa³⁹.

Unia w obronie pracowników i dóbr publicznych

O ile wymiar społeczny integracji zyskiwał na znaczeniu zwłaszcza po doświadczeniach kryzysu finansowego z 2008 roku, to pandemia jak bodaj nic innego zwróciła uwagę na konieczność „postawienia człowieka w centrum”. Szczególnej wagi nabrała współpraca w obszarze zdrowia i troska o grupy społeczne, które znalazły się w wyjątkowo trudnej sytuacji. Chcąc chronić ludzkie życie, z dnia na dzień zamrożono gospodarkę, czemu towarzyszyła świadomość możliwych ekonomicznych konsekwencji. Ochrona pracowników zagrożonych konsekwencjami *lockdownu* była jednym z pierwszych i najważniejszych wspólnych działań podjętych na poziomie UE. W kwietniu 2020 roku dzięki inicjatywie Eurogrupy powstał mechanizm SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), który polega na udzielaniu przez Unię tanich pożyczek państwom członkowskim, co ma pomóc w utrzymaniu miejsc pracy lub udzielaniu kompensacji firmom, które utrzymują zatrudnienie, mimo tymczasowego zamknięcia wymuszonego obostrzeniami. Niebagatelną sumę 100 mld euro Unia pozyskuje w tym celu na rynkach (pierwsze obligacje zostały wyemitowane w tym celu jesienią 2020 roku)⁴⁰.

Początkowo tak zwany społeczny wymiar integracji gospodarczej wiązany był raczej z pustymi deklaracjami, mającymi złagodzić sprzeciw społeczeństw Irlandii, Portugalii czy Grecji wobec wdrażanych tam programów pomocowych podczas kryzysu w strefie euro. Dziś jednak coraz częściej przekłada się on na kwestie regulacyjne, czego przykładem może być m.in. ograniczenie przestrzeni dla konkurencji płacowej pracowników delegowanych lub przewoźników. Katalizatorem tych zmian była seria głośnych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości dotyczących pracowników transgranicznych; w orzeczeniach tych

39 Nie piszemy tu o podobnych przemianach zachodzących w obszarze zarządzania gospodarczego w Unii (polityka fiskalna, monetarna), które współtworzą warunki dla większej roli stolic i Brukseli w kształtowaniu rynku.

40 Inne unijne działania opierały się np. na większej elastyczności w wydawaniu środków z polityki spójności oraz pakietu wsparcia, które ustaliła Eurogrupa (240 mld w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności, 200 mld w ramach działań Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Informacja prasowa Rady UE z 9 kwietnia 2020 roku: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-videoconference-of-9-april-2020/>.

sędziowie nad prawami pracowniczymi (prawo do strajku, ochrona socjalna) postawili wolności gospodarcze⁴¹, co spotkało się z szeroko zakrojoną krytyką za wzmocnianie „przechyłu” Unii w kierunku neoliberalnym. Przystawienie tego wektora często odczytywane w Polsce jako przykład działań protekcjonistycznych uderzających w „nadganiające” gospodarki Europy Wschodniej i wpisuje się w szerszy trend, widoczny również, gdy spojrzymy na program działania urzędującej od 2019 roku Komisji Europejskiej⁴². Obejmuje on plan harmonizacji systemów płacy minimalnej w Unii, co było nie do pomyslenia jeszcze kilka lat temu, kiedy temat ten był podnoszony w kontekście kryzysu zadłużenia w strefie euro.

Skutkiem tych zmian jest postawienie pytania o warunki wewnętrznej konkurencji w Unii i o to, czy państwa powinny konkurować między sobą kosztami siły roboczej. Pandemia dodatkowo zwiększyła wagę prac Komisji związanych z ochroną pracowników platform internetowych, którzy często działają poza obowiązującą siatką zabezpieczeń społecznych. 24 lutego 2021 roku Bruksela przedstawiła nowy projekt regulacji w tym obszarze. Transformacja modelu pracy, wzmocniona przez pandemię, zwraca z kolei uwagę unijnych instytucji na nowe wyzwania stojące przed rynkiem pracy, w tym kwestię ochrony pracowników w dobie pracy zdalnej. Europosłowie już zobowiązali Komisję do przedstawienia propozycji regulacji, która stworzy prawo do „wyłączenia się” z pracy. Te dyskusje nie zawsze muszą przełożyć się na obowiązujące rozwiązania prawne. Będą one jednak wpływały na kształt ram regulacji sektorowych oraz na priorytety europosłów w procesie legislacyjnym.

Inną formą wzmocnienia „publicznego” wymiaru unijnych regulacji jest próba ujarzmienia dużych podmiotów rynkowych oraz nałożenia na nie nowych obowiązków i współodpowiedzialności⁴³. Kryzys finansowy w 2008 roku położył podwaliny dla nowego dla Unii podejścia do bankowości zorientowanego na zapewnienie stabilności finansowej systemu, m.in. poprzez zobowiązanie instytucji finansowych do utworzenia głównej siedziby w jednym z państw

41 Szerzej: C. Joerges, F. Rödl, *Informal politics, formalised law and the „Social Deficit” of European integration: Reflections after the judgments of the ECJ in Viking and Laval*, „European Law Journal” 2009, nr 15 (1), s. 1–19. Oraz D. Adamski, *op. cit.*, s. 323.

42 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions, Commission Work Programme 2021 A Union of vitality in a world of fragility, COM(2020) 690 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF. Por. z wynikami głosowania w radzie UE ws. pracowników delegowanych: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10422_2018_INIT&from=EN.

43 *Lawmakers push for EU due diligence law on environmental, human rights*, Euractiv.com, 28/01/2021, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/lawmakers-push-for-eu-due-diligence-law-on-environmental-human-rights/>.

członkowskich. Polega ono również m.in. na zobowiązaniu zarządów banków do uwzględniania społecznego wpływu podejmowanych przez nie działań i na znacznym zwiększeniu prerogatyw nadzoru, w tym tego scentralizowanego w ramach unii bankowej. Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii stało się dodatkowo impulsem do przeniesienia nowych kompetencji w obszarze finansowym na poziom unijny w celu zapewnienia stabilności finansowej na kontynencie, co leży w interesie publicznym⁴⁴. Londyn – jako największe centrum finansowe UE – aktywnie sprzeciwiał się tego typu działaniom w czasie swojego członkostwa w Unii. W obliczu brexitu nowe kontrole dostępu do różnych segmentów rynków finansowych, które mają chronić lokalny sektor i konsumentów i za które odpowiada Komisja Europejska, nadają nowy wymiar konkurencji z Londynem i budowaniu przez Unię tzw. suwerenności finansowej⁴⁵.

Szczególnym wymiarem regulacyjnych działań Unii jest próba ujarzmienia świata cyfrowego przy jednoczesnych zabiegach o wzmocnienie konkurencyjności Europy. Kluczowe będą tu kolejne dwa lata, co wynika z trwających prac nad pakietem cyfrowym oraz z kalendarza wdrożenia unijnych środków dla zwiększenia unijnych zdolności oraz potencjału innowacyjnego.

Rosnąca dominacja na unijnych rynkach gigantów cyfrowych, zwłaszcza tych spoza Unii, stała się powodem poszukiwań nowych narzędzi służących temu, aby globalny biznes przestrzegał standardów preferowanych przez Europejczyków, zwłaszcza jeśli chodzi o prywatność (prawo do zapomnienia, ochrona danych osobowych). Ponadto sektor usług cyfrowych przez wiele lat pozostawał silnie sfragmentaryzowany w Unii, a ideał cyfrowego rynku wewnętrznego zdawał się odległy, co stało na przeszkodzie dla pojawienia się europejskich cyfrowych gigantów spoza Unii i uderzało w konkurencyjność europejskich firm. Swoisty przełom dokonał się za sprawą RODO, czyli regulacji, która doprowadziła do związania unijnymi standardami ochrony prywatności podmiotów na całym świecie⁴⁶. Unijna reforma tego obszaru przyspieszyła wobec wywołanego przez pandemię skokowego postępu cyfryzacji, w tym uzależnienia od globalnych platform. Na nowe unijne podejście składają się cztery elementy: większa odpowiedzialność cyfrowych gigantów (w tym finansowa,

44 F. Bulfone, A. Smoleńska, *The internal and external centralisation of Capital Markets Union regulatory structures: the case of Central Counterparties*, w: *Governing Finance in Europe*, red. A. Héritier, M. Schoeller, Cheltenham 2020, doi:10.4337/9781839101120.00010.

45 Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Central Bank, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The European economic and financial system: fostering openness, strength and resilience, COM(2021/32) final, https://ec.europa.eu/info/publications/210119-economic-financial-system-communication_en.

46 A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford 2020.

co uzyskano poprzez podatek cyfrowy), unijna kontrola nad infrastrukturą, poziom zdolności cyfrowych w społeczeństwie oraz ochrona praw w Internecie i cyberbezpieczeństwo. Wspólnie mają one stworzyć podwaliny dla tzw. unijnej suwerenności cyfrowej.

Po pierwsze, Unia chce więc zwiększyć odpowiedzialność cyfrowych gigantów wobec użytkowników poprzez szereg nowych regulacji. 15 grudnia 2020 roku Komisja opublikowała długo oczekiwany pakiet projektów nowych regulacji sektora cyfrowego, na który składają się akty o rynkach cyfrowych (Digital Markets Act, DMA) i usługach cyfrowych (Digital Services Act, DSA)⁴⁷. Pierwszy z nich reguluje działalność największych platform (tzw. odzwierciedlonych), natomiast drugi – wszystkich pośredników internetowych. To pierwsza tak szeroka nowelizacja unijnych regulacji sektora usług cyfrowych od dwóch dekad. Podstawą nowego podejścia jest – tak jak w przypadku rynków finansowych – zwiększenie odpowiedzialności gigantów rynku oraz wzmocnienie kompetencji i ram współpracy krajowego i unijnego nadzoru. Regulacje wprowadzają też nowe zasady konkurencji na rynkach cyfrowych, co ma ograniczyć nadużycia i niekonkurencyjne praktyki ze strony cyfrowych gigantów na unijnym rynku (np. faworyzowanie własnych produktów na platformach). Większa współodpowiedzialność korporacji ma również wymiar fiskalny – w ramach porozumienia osiągniętego przez stolice – Komisja Europejska ma w 2021 roku przedstawić propozycję unijnego podatku od usług cyfrowych⁴⁸. Drugim elementem jest zwiększenie kontroli nad cyfrową przestrzenią. Obecnie ponad 90 procent danych wytwarzanych w Unii trafia poza jej granice (a więc i obszar regulacyjny)⁴⁹. Powstrzymanie tego trendu ma zapewnić stworzenie unijnej przestrzeni danych, a także projektu unijnej chmury obliczeniowej (GAIA-X)⁵⁰. Drugim elementem, który ma zapewnić większą zdolność Europejczyków do wpływania na przyszłość, są inwestycje w infrastrukturę. 20 procent unijnego Funduszu Odbudowy (czyli 150 mld euro) ma być przeznaczone na inwestycje związane z rozbudową dostępu do sieci nowej generacji (5G). Ponadto w latach 2021–2027 prawie 8 mld euro z programu Cyfrowa Europa sfinansuje inwestycje w sztuczną inteligencję (2 mld euro) bądź zaawansowane technologicznie superkomputery (2,2 mld euro). Wreszcie większą niezależność

47 Informacja prasowa Komisji Europejskiej, „The Digital Services Act package” 2021, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>.

48 Konkluzje szczytu Rady Europejskiej 17-21 lipca 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>.

49 Co podkreślają w swoim liście przedstawiającym koncepcję unijnej suwerenności cyfrowej szefowe rządów Niemiec, Finlandii, Danii i Estonii: <https://valitsus.ee/uudised/saksamaa-taani-estija-soome-valitsusjuhid-euroopa-digitaalne-suveraansus-tagab-meile>.

50 Por. <https://www.data-infrastructure.eu/GAIA/Navigation/EN/Home/home.html>.

zapewnić ma też zwiększenie produkcji części elektronicznych w Unii – Komisja chciałaby, żeby do 2030 roku na naszym kontynencie podwoiła się produkcja półprzewodników (obecnie 10 procent światowej produkcji)⁵¹. Plany te mają nikłą szansę na realizację, jeśli nie dojdzie do podniesienia umiejętności cyfrowych przedsiębiorstw, osób prywatnych i administracji państwowych. Dlatego trzecim elementem unijnego podejścia – wyrażonym m.in. w Cyfrowym Kompasie 2030, który Komisja przedstawiła w marcu 2021 roku – jest ucyfrowienie społeczeństwa. Szczególnie istotne są tu kwestie umiejętności specjalistycznych (czyli edukacja ekspertów ICT), a także zachęcenie przedsiębiorstw do wykorzystywania i analizowania wytwarzanych przez nie danych (obecnie to mniej niż 20 procent)⁵². Czwartym elementem jest objęcie przestrzeni cyfrowej zasadami, jakie obowiązują w świecie analogowym – z jednej strony chodzi o zapewnienie ochrony wolności słowa, a z drugiej – konieczna jest walka z działalnością nielegalną, mową nienawiści i dezinformacją. Do tego potrzebne są nowe ramy zarządzania sporami, aby zagwarantować użytkownikom także prawną ochronę przed działaniami platform. Z tym wiąże się kwestia cyberbezpieczeństwa, a więc faktycznego wzmocnienia ram współpracy w Unii w obszarze karnym i obronnym.

Ochrona konkurencji: wymiar globalny i rola państw

Większe podporządkowanie unijnych regulacji celom związanym z zapewnieniem obywatelom określonych dóbr publicznych wiąże się ze zmianą optyki w kluczowym obszarze kompetencji Komisji Europejskiej, czyli w prawie konkurencji. Pandemia nie zmniejszyła problemu, lecz zaledwie odroczyła dyskusję, której elementem był wspomniany list kilku państw z lutego 2020 roku. Wielu ekspertów spodziewa się bowiem fali upadłości i głęboko idącej restrukturyzacji rynku po zakończeniu pandemii, kiedy stanie się jasne, które firmy nie przetrwały trudnego okresu, mimo wsparcia udzielonego im przez państwa⁵³. W wymiarze globalnym pandemia może uwolnić nowe obszary

51 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Digital Compass: the European way for the Digital Decade, Bruksela, 9 marca 2021, COM (2021), 118 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-digital-compass-2030_en.pdf.

52 E. Amiot, I. Palencia, A. Baena, Ch. de Pommerol, *European Digital Sovereignty: Syncing values and value*, Oliver Wyman, 2020, <https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/publications/2020/october/European%20Digital%20Sovereignty.pdf>.

53 J. Anderson, F. Papadia, N. Véron, *COVID-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies*, „Bruegel Working Paper”, luty 2021, <https://www.bruegel.org/2021/02/covid-19-credit-support-programmes-in-europes-five-largest-economies/>.

konkurencji, które wzmocnią apele o wykorzystanie unijnych narzędzi do ochrony rynku wewnętrznego.

Dyskutowane obecnie propozycje uderzają w podstawy dotychczasowego podejścia Unii do prawa konkurencji. Z jednej strony, oznacza to zmianę optyki – głównym kryterium oceny już nie mają być potrzeby funkcjonowania rynku wewnętrznego, a rynek globalny i warunki, z jakimi zmierzyć się muszą firmy unijne. Komisja planuje przedstawić nowelizację wytycznych dotyczących definicji rynku, co ma być odpowiedzią na postulaty stolic, aby unijna procedura oceniała nie tylko warunki konkurencji wewnątrz Unii, ale również perspektywy sukcesu europejskich liderów w skali globalnej. Jeśli zmieni się zasady kontroli fuzji zgodnie z żądaniami Francji, Niemiec, Włoch i Polski, będzie trzeba inaczej niż obecnie oceniać efekty koncentracji. W praktyce oznacza to, że będą mogły powstawać giganty europejskie, potencjalnie zakłócające funkcjonowanie rynku. Reforma może jednak niekorzystnie wpłynąć na poziom cen. W ciągu ostatnich 20 lat kontrola koncentracji w Unii znacznie obniżyła marże, np. na rynkach telekomunikacyjnym i lotniczym, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych ceny wzrosły, gdyż tam kontrola została złagodzona⁵⁴.

W 2019 roku Komisja Europejska odmówiła zgody na fuzję francuskiego Alstromu i niemieckiego Siemensu, co stworzyłoby europejskiego giganta przemysłu kolejowego w skali światowej; decyzja ta jest często wskazywana jako moment przełomu, który leży u podstaw nowego nacisku ze strony stolic na zwiększenie ich roli w polityce konkurencji. Niemcy, Francja, Włochy i Polska chcą bowiem, aby większą rolę w kształtowaniu polityki konkurencji odgrywały ciała doradcze złożone z przedstawicieli rządów. Te miałyby przygotowywać własne oceny skutków koncentracji i sugerować warunki, przy których fuzja byłaby dozwolona. Dodatkowo przy dyrekcji ds. konkurencji (dotychczas najsilniejszego z europejskich „ministerstw”) miałyby powstać nowa, niezależna grupa ekspercka ds. cyfrowych. Dla Komisji oznaczałoby to co prawda wzmocnienie merytoryczne, ale większe zaangażowanie rządów w obszar, który dotychczas był w wyłącznej kompetencji Brukseli, upolityczniłoby procesy i działania oraz *de facto* osłabiłoby Komisję. Miałoby to daleko idące skutki zwłaszcza dla mniejszych gospodarek Unii, które będą obawiać się dominacji przemysłowych potęg. Ponadto upolitycznienie Komisji mogłoby ją osłabić zwłaszcza w konfrontacjach z globalnymi gigantami, takimi jak Apple czy Google. Trudniej byłoby jej bowiem argumentować (i nakładać miliardowe kary na te podmioty) na podstawie kryteriów opartych na rygorystycznej analizie

54 Jak wskazuje ekonomista Th. Philippon, *The Great Reversal How America Gave Up on Free Markets*, op. cit.

sytuacji na rynku⁵⁵. Tym bardziej jeśli Unia miałaby również wykorzystywać prawo konkurencji do konfrontacji z podmiotami z państw trzecich korzystającymi z pomocy swoich krajów. Zwrot w kierunku protekcjonizmu może więc nie tylko wywołać efekt domina, ale również podważyć dotychczasowy sukces Unii w eksportowaniu swoich regulacji w skali globalnej.

Szczególne znaczenie mają w tym kontekście postulaty wzbogacenia arsenału polityki konkurencji o narzędzia, które miały być zorientowane na antykonkurencyjne działania platform, czyli gigantów cyfrowych działających jako „odźwierni” na rynku. Wśród postulatów państw „dużej czwórki” jest przygotowanie przez Komisję kryteriów zachowań rynkowych, które będą uznawane za nadużycie pozycji dominującej przez platformy cyfrowe. Jeśli propozycje zostaną przyjęte przez Komisję, to Bruksela zwiększy liczbę postępowań przeciwko takim firmom jak Google i Facebook, szczególnie w kwestii nadużywania dostępu do danych użytkowników; będzie też częściej stosować środki zabezpieczające. Paradoksalnie, proponowane zmiany mogą osłabić prawo konkurencji z dwóch powodów. Po pierwsze, prawo konkurencji w dużej mierze jest stosowane po fakcie (np. Komisja Europejska identyfikuje nadużycie pozycji dominującej, a następnie podejmuje stosowne działania). Po drugie, założenia prawa konkurencji z początku nie wprowadzały rozróżnień sektorowych (zasady działały horyzontalnie). Obie te cechy prawa konkurencji dawały Komisji Europejskiej szerokie pole manewru, a więc pewną elastyczność w podejściu do nowych praktyk rynkowych. Bardziej szczegółowe zasady wprowadzane z góry, a także zróżnicowanie podejścia w zależności od specyfiki danej dziedziny mogą doprowadzić do ograniczenia działań Brukseli, a tym samym również korzyści, jakie daje prawo konkurencji, w odróżnieniu od ogólnie obowiązujących regulacji.

Sektorowe zróżnicowanie prawa konkurencji może ponadto utrudnić horyzontalne uwzględnienie nowych celów działania Unii, a zwłaszcza tych z obszaru Zielonego Ładu. Ciekawy przykład stanowi tu gospodarka o obiegu zamkniętym wymuszająca współdziałanie i koordynację firm, potencjalnie wymagając organizacji w struktury rynkowe, które nie mając wymiaru prośrodowiskowego, byłyby uznane za niezgodne z prawem unijnym (byłyby *de facto* kartelami). Przyjęta w 2019 roku deklaracja sojuszu na rzecz tworzyw sztucznych o zamkniętym cyklu życia (Circular Plastics Alliance) zakłada, że uczestniczące w projekcie firmy (260) przyjmą wspólny program działania zgodny z prawem

55 A. Bradford, *Ryzyka i Trendy 2021*, „Polityka Insight”, <https://www.youtube.com/watch?v=6jXspTgPpC8>.

konkurencji⁵⁶. Tego typu inicjatywy wymagają większej pewności prawnej ze strony Komisji. W obecnym kształcie prawo konkurencji nie jest w stanie systematycznie uwzględnić czynników pozaekonomicznych⁵⁷.

Państwo wraca do łask

Skala pomocy publicznej, którą stolice przyznały swoim przedsiębiorcom i przemysłowi wobec kryzysu wywołanego pandemią w 2020 roku, to być może najbardziej spektakularny dowód większego przyzwolenia w Unii na aktywniejszą rolę państwa we wspieraniu gospodarek.

Chodzi o niebagatelne kwoty, łącznie bowiem Bruksela autoryzowała ponad 2 biliony euro na wsparcie dla przedsiębiorstw⁵⁸. Symbolem zmiany jest jednak nie sama elastyczność Komisji w autoryzacji pomocy – zarówno kwoty, jak i szybkość działań są porównywalne z pakietami ratunkowymi dla banków, jakimi posłużono się w czasie kryzysu finansowego⁵⁹. Punkt zwrotny zwiastuje raczej nacisk Brukseli na przejrzystość i porównywalność wsparcia stolic dla gospodarek, a także elementy warunkowości związane z udzielaną pomocą⁶⁰. Komisja Europejska publikuje szczegółowe dane na temat poszczególnych programów, również przedstawiając je zbiorczo, co ułatwia porównanie. W przeciwieństwie do kryzysu finansowego, wytyczne określające, jaka pomoc dla gospodarki będzie uznana za zgodną z unijnym prawem, są bardziej precyzyjne. Ta szczegółowość regulacji i porównywalność skłania stolice do testowania podobnych rozwiązań. W rezultacie widoczne i łatwo dostępne publicznie są różnice w przestrzeni, jakie mają do swojej dyspozycji poszczególne stolice w przewidywaniu skutków gospodarczych pandemii (która uderzyła we wszystkie państwa tak samo), co z kolei wzmocniło argumenty za tym, aby lepiej koordynować współpracę na poziomie unijnym tam, gdzie

56 Informacja prasowa Komisji Europejskiej, *Circular Plastics Alliance*, https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/circular-plastics-alliance_pl.

57 G. Monti, *Four Options for a Greener Competition Law*, „Journal of European Competition Law & Practice”, vol. 11, issue 3–4, March–April 2020, s. 124–132, <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa007>.

58 Raport Komisji Europejskiej, *Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework*, marzec 2021, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf; J. Anderson, F. Papadia, N. Véron, *COVID-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies*, *op. cit.*

59 A. Smoleńska, *State aid during the Great Financial Crisis and the emergence of transnational regime for EU cross-border banks*, rozdział pracy doktorskiej, EUI, 2020.

60 Lista decyzji podjęta przez Komisję Europejską jest dostępna on-line i stale aktualizowana: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_policy_measures_12_february_2021.pdf, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases_en.

chodzi o wsparcie dla przedsiębiorców i przemysłu. Ta zmiana kursu w podejściu do pomocy publicznej i aktywnej roli państwa zaczęła się już przed pandemią i dotyczy nie tylko większej przestrzeni do działania na poziomie krajowym, lecz także wspierania przemysłu na poziomie unijnym. Polityka przemysłowa Unii nabiera coraz bardziej wyraźnych kształtów, zwłaszcza w obszarze transformacji energetycznej i cyfrowej. Unia coraz śmielej wyposaża się w narzędzia wspierania konkretnych sektorów. Po pierwsze, dzieje się tak dzięki unijnym funduszom i bez mała podwojeniu unijnych środków na „odbudowę i wzmocnienie odporności” unijnych gospodarek, co pomoże obniżyć koszty kapitału wybranych sektorów lub podmiotów, wspierać badania i rozwój⁶¹. Po drugie, unijne narzędzia wykorzystywane są do pomocy we wspólnych działaniach państw (strona ofensywna) i do reagowania na działania państw trzecich (strona defensywna). To istotna przemiana, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę wieloletnią krytykę tych, którzy przekonywali, że deregulacja i liberalizacja wytrącają z rąk stolic tradycyjne instrumenty prowadzenia polityki przemysłowej, ograniczając rolę państwa w tym obszarze do wspierania umiędzynarodowienia firm czy eksportu⁶².

Transformacja unijnej polityki przemysłowej ma dwa wymiary. Pierwszy dotyczy jej priorytetów sektorowych. W centrum nowego unijnego podejścia do gospodarki stoją transformacja cyfrowa i zielona. Świadczą o tym zarówno finansowane projekty, jak i ich szeroki wpływ na wszelkie inne unijne działania⁶³. Podwójna transformacja nie ma dotyczyć tylko wybranych i ściśle określonych projektów, ale przenikać różne aspekty działania Unii. Dobrym przykładem jest strategia dotycząca szczepionek przeciw COVID-19: podkreśla się, że dla wzmocnienia unijnego przemysłu farmaceutycznego należy zadbać, by rozwijał on „zieloną produkcję”, a także opierał się na wykorzystaniu (uwspółnotowanych) danych⁶⁴.

Drugi wymiar związany jest z transgranicznym charakterem projektów, którym przypisywane jest znaczenie nadrzędne. Część budżetu Unii, której nie rozdziela się na podstawie ogólnoeuropejskich projektów, stopniowo rośnie – dobrym przykładem jest zwiększenie o 30 procent wobec poprzedniej

61 Nieprzypadkowo na popularności zyskują argumenty zwolenników inwestycji państwa dla pobudzenia innowacyjności i wzrostu w Europie, np. M. Mazzucato, *Entrepreneurial State*, Penguin.

62 Szerzej: F. Bulfone, A. Smoleńska, *The internal and external centralisation of Capital Markets Union regulatory structures*, *op. cit.*

63 S. Tagliapietra, R. Veugelers, *A green industrial policy for Europe*, „Bruegel Blueprint”, grudzień 2020, <https://www.bruegel.org/2020/12/a-green-industrial-policy-for-europe/>.

64 Komisja Europejska, *Strategia farmaceutyczna dla Europy*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0761>.

perspektywy finansowej środków przeznaczonych na projekty naukowe w ramach programu Horyzont Europa (96 mld euro w latach 2021–2027)⁶⁵. Jednak chodzi tu nie tylko o inwestycje finansowane z unijnego budżetu, ale również o wspólne działania kilku państw w konkretnym obszarze przemysłowym. Traktaty bowiem przewidują, że Komisja Europejska może autoryzować pomoc publiczną, która służy „wspieraniu realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania”. Są to tzw. projekty IPCEI (Important Projects of Common European Interest), które dotychczas cieszyły się małym zainteresowaniem. Sprawy uległy zmianie w 2014 roku, kiedy Komisja Europejska opublikowała nowe wytyczne, które miały ułatwić stolicom zaprojektowanie wspólnych projektów zgodnych z traktatami. Kontekst globalnej konkurencji dodatkowo zachęcił państwa – w ostatnim czasie powstały trzy projekty zorientowane na stworzenie prawdziwie europejskich łańcuchów (integratorów) wartości w obszarze mikroelektroniki (2019), baterii (2020)⁶⁶ i wodoru (2021)⁶⁷.

Przykład projektu współpracy w sektorze baterii pokazuje zalety, ale i wyzwania związane z tego rodzaju formą prowadzenia polityki przemysłowej w Unii. Zgodnie z obowiązującymi wytycznymi IPCEI z 9 grudnia 2019 roku Komisja zgodziła się, aby siedem państw członkowskich udzieliło pomocy publicznej dla wspólnego projektu europejskich przedsiębiorstw w sektorze baterii, uznając szczególną wartość, jaką ma zorganizowana w ten sposób współpraca publiczno-prywatna. W obawie przed utratą konkurencyjności Komisja i państwa europejskie chcą zwiększyć potencjał gospodarczy, wspierając prywatne inicjatywy europejskich firm. Na rynku dominują bowiem producenci z Chin i Korei Południowej. Udział europejskich fabryk w światowym rynku

65 Informacja prasowa Komisji Europejskiej, *Commission welcomes political agreement on Horizon Europe, the next EU research and innovation programme*, 10 grudnia 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2345.

66 Informacja prasowa Komisji Europejskiej, *Pomoc państwa: Komisja zatwierdza 2,9 mld euro pomocy publicznej od 12 państw członkowskich na drugi paneuropejski projekt w zakresie badań naukowych i innowacji w całym łańcuchu wartości baterii*, 26 stycznia 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_21_226. Ściśle rzecz biorąc chodzi tu o akumulatory, a nie baterie. W Polsce niestety przyjętą się już mylący anglicyzm, gdzie „battery” tłumaczy się jako bateria właśnie, choć jest akumulatorem, podczas gdy bateria elektryczna zgodnie z pierwotnym znaczeniem oznacza galwaniczne źródło prądu.

67 M. Vestager, *IPCEI now and tomorrow – the future of European Cooperation in key technologies – celebrating the new launch of IPCEI hydrogen*, 17 grudnia 2020, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/evp-margrethe-vestagers-statement-event-ipcei-now-and-tomorrow-future-european-cooperation-key_en.

produkcji baterii wynosi zaledwie 3 procent, a wiele zakładów w Europie należy do Azjatów (np. LG Chem w Kobierzycach)⁶⁸.

Aby pomoc państw dla takich projektów była zaakceptowana przez Komisję Europejską, poszczególne kraje muszą udowodnić, że wspólny projekt będzie miał znaczny wpływ na konkurencyjność europejskiej gospodarki oraz tworzenie i wzrost wartości w całej Unii. Projekt IPCEI z sektora baterii spełnia te kryteria, bo dotyczy całego łańcucha wartości (wydobycie surowców, udoskonalanie materiałów, produkcja ogniw, modułów oraz systemów baterii, a także recykling i ponowne wykorzystanie). Wpisuje się również w strategiczne działania Unii w obszarze produkcji baterii (np. EU Battery Alliance), które wspomagają transformację w kierunku gospodarki bezemisyjnej i elektryfikację europejskiego przemysłu samochodowego (baterie to ok. 40 procent wartości samochodów elektrycznych).

Zgodnie z planami Komisji Europejskiej ma powstać co najmniej osiem tego typu projektów. Ze względu na prywatno-publiczną formę współpracy wiele zależy jednak od inicjatywy poszczególnych państw – w pierwszych IPCEI wiodącą rolę odgrywały Berlin i Paryż. Aby projekty IPCEI prowadziły rzeczywiście do wyłonienia unijnych liderów, muszą angażować zróżnicowane grupy państw członkowskich. Mnożenie się różnych konstelacji współpracy może również przyczynić się do nowych podziałów – za przykład może tu posłużyć oficjalna krytyka kierowana przez pięć państw nordyckich pod adresem projektu wodorowego⁶⁹. Dlatego szczególnie ważna będzie tu kwestia rozliczenia i transparentności projektów, a także zapewnienie, że tego typu inwestycje realizowane są w zgodzie z unijnymi celami konwergencji i spójności. Wobec pierwszych doświadczeń, a także nowych wyzwania, jakie stwarza pandemia, na koniec 2021 roku zaplanowana jest reforma obowiązujących wytycznych. W ogłoszonej w lutym 2021 roku konsultacji Komisja Europejska zwraca uwagę na potrzebę lepszego zdefiniowania tego, czym są „integratory”, stworzenia zachęt w celu angażowania małych i średnich przedsiębiorstw w IPCEI oraz zapewnienia, że takie projekty są rzeczywiście otwarte dla wszystkich państw członkowskich⁷⁰.

68 A. Smoleńska, L. Baj, *Bruksela chce wspierać europejskie baterie*, „Polityka Insight”, 18 grudnia 2019.

69 *Strengthening Strategic Value Chains for a future-ready EU Industry*, European Commission, 2019, https://www.earto.eu/wp-content/uploads/Strategic-Forum_Strengthening-Strategic-Value-Chains-for-a-future-ready-EU-Industry.pdf – IPCEI.

70 *State aid: Commission invites stakeholders to provide comments on revised State aid rules on Important Projects of Common European Interest*, European Commission, 23 lutego 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_689.

W obliczu pandemii COVID-19 szczególne znaczenie zyskała również wspólna polityka wspierająca rozwój sektora przemysłowego. 25 listopada 2020 roku Komisja opublikowała w tym celu wspomnianą już wyżej „Strategię farmaceutyczną dla Europy”, która ma pozwolić na rozpoczęcie planu dostosowywania wspólnotowych mechanizmów do zabezpieczenia zdrowia publicznego w sposób zrównoważony ekonomicznie, środowiskowo i społecznie. Strategia zakłada m.in. większą współpracę z producentami leków, nowe zachęty regulacyjne i finansowe do opracowywania nowych terapii, a także większe uwspólnotwienia danych. W strategii Komisja Europejska stara się pogodzić interesy pacjentów i firm farmaceutycznych, przy jednoczesnym zachowaniu autonomii państw członkowskich. Jednak w większości obszarów, których strategia dotyczy, najbliższe lata będą skupione na pracach analitycznych, przeglądach procedur i przepisów oraz konsultacjach. Sednem unijnego podejścia ma być większa „suwerenność” Unii rozumiana również jako bezpieczeństwo dostaw i produkcji preparatów niezbędnych dla zdrowia Europejczyków. W tym celu Komisja chce uniezależnić Unię od dostaw z państw trzecich, a także zwrócić większą uwagę na kwestię bezpieczeństwa łańcuchów wartości, na których polegają unijne dostawy farmaceutyków. Oznacza to również perspektywy relokacji części produkcji do Europy. Przełożenie elementów tej strategii na konkretne działania i szanse dla unijnego przemysłu farmaceutycznego będzie kluczowym wyzwaniem kolejnych lat.

Transformację unijnego podejścia skryształizuje planowana na połowę 2021 roku koncepcja polityki przemysłowej Unii. Będzie ona bazować na podobnym dokumencie przedstawionym w marcu 2020 roku⁷¹. Komisja podkreślała tam, że celem nowych działań jest wzmocnienie gospodarczego zaplecza Unii, a także rozwinięcie jej potencjału w odniesieniu do konkurencji pochodzącej z państw trzecich, takich jak Chiny i Stany Zjednoczone⁷². Nowe kluczowe wyzwanie, które dziś pojawia się na horyzoncie Unii, dotyczy tego, w jaki sposób wspólnie zarządzać większą obecnością państwa w gospodarce. Chodzi zwłaszcza o programy ratunkowe dla firm, gdzie elementem powinna być ich restrukturyzacja, oraz o unijną strategię wobec małych i średnich przedsiębiorstw, które można łatwo stracić z pola widzenia przy kreśleniu

71 Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions: A New Industrial Strategy for Europe, COM (2020) 102 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf.

72 O politycznym poparciu dla planu KE świadczy wspólne oświadczenie Austrii, Bułgarii, Francji, Niemiec, Grecji, Włoch, Luksemburga, Rumunii i Hiszpanii: <https://www.gouvernement.fr/en/joint-statement-welcoming-the-european-commission-s-industrial-strategy>.

strategicznych wizji przemysłowych Europy, a które stanowią podstawę unijnej gospodarki (66 procent miejsc pracy, 50 procent PKB)⁷³.

73 Informacja prasowa Komisji Europejskiej, *Unleashing the full potential of European SMEs*, 10 marca 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_426.

Suwerenna Europa

Na przełomie 2020 i 2021 roku miały miejsce dwa zdarzenia: mogą one stanowić dobrą egzemplifikację, jak Unia Europejska dostosowuje się do nowej sytuacji geopolitycznej, w jakiej przyszło jej funkcjonować. Po pierwsze, w końcu grudnia 2020 roku Unia Europejska zakończyła trwające przez siedem lat negocjacje z Chinami nad porozumieniem w sprawie inwestycji (Comprehensive Agreement on Investment, CAI). Zawarcie umowy (podlega ona jeszcze ratyfikacji), która ustanawiałaby równe dla obu stron warunki konkurencji ekonomicznej, było jednym z kluczowych celów krajów Unii, od dawna skarżących się na ograniczenia na rynku chińskim i inne nieuczciwe praktyki ze strony Pekinu. Niemniej to nie tyle treść porozumienia, lecz moment jego zawarcia – tuż po wyborach w Stanach Zjednoczonych – wzbudził największe kontrowersje. Wygrana Joe Bidena obudziła nadzieję na lepszą współpracę transatlantycką, a zwłaszcza budowę wspólnego frontu przez USA i UE w geopolitycznej i geoeconomicznej konfrontacji z Chinami. Prawdopodobnie to właśnie perspektywa takiego zwarcia szeregów (i chęć jego udaremnienia) skłoniła Chiny do pewnych ustępstw wobec UE, skwapliwie przez nią podchwyconych. Tak czy inaczej Unia Europejska nie zwlekała z podpisaniem umowy i nie czekała na ukonstytuowanie się nowej administracji w Waszyngtonie, by uzgodnić linię postępowania wobec Pekinu. Zamiast tego postanowiła działać na własną rękę, bez oglądania się na „starszego brata”.

Drugie zdarzenie, wiele mówiące o nowym sposobie działania Unii, miało miejsce miesiąc później. W reakcji na problemy z realizacją przez koncerny farmaceutyczne zawartych w 2020 roku umów na dostawę szczepionek przeciwko COVID-19, Komisja Europejska uchwaliła rozporządzenie umożliwiające wprowadzenie restrykcji w eksporcie szczepionek produkowanych na terytorium UE. W związku z podejrzeniem, że część zakontraktowanych przez UE szczepionek została – wbrew postanowieniom umów – sprzedana przez koncerny do innych krajów (zwłaszcza do Wielkiej Brytanii), Komisja zastrzegła sobie prawo wprowadzenia zakazu eksportu szczepionek do momentu, kiedy

zaspokojone zostaną zamówienia krajów UE⁷⁴. Komisja wystąpiła tu w roli strażniczki umów zawartych przez UE, lecz także, a może przede wszystkim, interesów krajów członkowskich w globalnym wyścigu po szczepionki. Co istotne, uczyniła to, narażając się na krytykę za sprzeniewierzenie się w ten sposób innym wyznawanym przez siebie zasadom: multilateralizmu i szacunku dla idei dóbr globalnych (restrykcje eksportowe mogą spowodować, że na spowolnieniu produkcji szczepionki przez koncerny ucierpią kraje trzecie, zwłaszcza rozwijające się, podczas gdy interesy krajów Unii będą zabezpieczone).

Te dwa różne zdarzenia mają wspólny mianownik. Mogą służyć za przykłady praktycznej realizacji tego, co Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych Josep Borrell nazwał przewrotnie europejską „doktryną Sinatry” (nawiązując do słów „I did it my way” ze słynnej piosenki)⁷⁵. Doktryna ta miałaby stać się odpowiedzią na sytuację zaostrzającej się rywalizacji wielkich mocarstw oraz kryzysu rozwiązań wielostronnych (np. systemu handlu opartego na regułach Światowej Organizacji Handlu, World Trade Organization, WTO), w której Europa próbuje znaleźć własne miejsce. Byłaby także wyrazem świadomości, że nie ma powrotu do przeszłości w relacjach transatlantyckich, kiedy środek ciężkości amerykańskich interesów leżał w Europie i tam tworzył korzystny kontekst strategiczny dla Unii.

Potrzeba rewizji polityki zewnętrznej Unii Europejskiej i dostosowania jej do nowych realiów staje się jedną z najsilniejszych sił napędowych integracji. Szereg najnowszych inicjatyw unijnych ma swoje źródło właśnie w poszukiwaniu odpowiedzi na gwałtownie pogarszającą się koniunkturę międzynarodową, obnażającą słabości aktualnego modelu Unii i zagrożenia, na które nie jest ona przygotowana. Ten proces stanowi fundamentalne wyzwanie dla całego bloku: wymaga budowy nowego konsensusu w ramach Unii w odniesieniu do kwestii, jakie dotyczą spraw pozostających dotąd poza ramami wąsko rozumianej polityki europejskiej. Dotyczy to zwłaszcza relacji zewnętrznych

74 Warto zwrócić uwagę, że podobne działania Komisja podjęła także w kwietniu 2020 roku w odniesieniu do eksportu maseczek. Informacja prasowa Komisji Europejskiej, *Commission publishes guidance on export requirements for personal protective equipment*, 20 marca 2020, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2123>. Tym razem ważnym nowym, w porównaniu do wcześniejszych kontroli eksportu sprzętu ochronnego, elementem było to, że Komisja wprowadziła nowe obowiązki ujawniania informacji nt. produkcji.

75 Blog Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, *In rougher seas, the EU's own interests and values should be our compass*, czerwiec 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/80854/rougher-seas-eu%E2%80%99s-own-interests-and-values-should-be-our-compass_en.

państw członkowskich, czyli ich polityki zagranicznej (w wymiarze bezpieczeństwa i ekonomicznym), będącej dotąd przedmiotem raczej luźnej koordynacji.

Dokonująca się zmiana polega również na zacieraniu się różnic między polityką zagraniczną a polityką gospodarczą czy handlową. Im bardziej potęgi zewnętrzne wykorzystują powiązania ekonomiczne i zagadnienia technologiczne do szukania przewag strategicznych czy geopolitycznych, tym bardziej traci sens abstrahowanie od tego wymiaru. Unia zawsze była przede wszystkim potęgą ekonomiczną i regulacyjną, a jej siła przejawia się w tym, co Anu Bradford określa „efektem brukselskim”⁷⁶. Tym samym polityki gospodarcze zawsze miały silny wymiar zewnętrzny. Niemniej dotychczas ich potencjał nie był w pierwszym rzędzie wykorzystywany jako część przemysłanej i uzgodnionej strategii, nastawionej na osiągnięcie określonych celów, zwłaszcza geopolitycznych (może z wyjątkiem tworzenia stref pogłębionego handlu ze wschodnim sąsiedztwem na podstawie umowy o strefie wolnego handlu, Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA). Było to raczej niejako efektem ubocznym regulacji rynku wewnętrznego lub też konsekwencją realizacji interesów o charakterze ściśle ekonomicznym. Tymczasem w wyniku pogłębiającej się świadomości zagrożeń płynących z zewnątrz, a przede wszystkim realnego scenariusza, zgodnie z którym Unia Europejska staje się raczej przedmiotem (często wrogich) oddziaływań innych aktorów niż siłą narzucającą własne warunki, rośnie przekonanie o konieczności stosowania instrumentów ekonomicznych i przy ich pomocy przeciwdziałania tym politycznym ryzykom. Sprzęgnięcie sfer geoeconomii i geopolityki, będące kluczowym wymiarem budowy suwerenności europejskiej, zmienia tożsamość Unii, jej relacje ze światem zewnętrznym oraz równowagę między priorytetami, jakimi Wspólnota się kieruje.

To przesunięcie dobrze oddaje ambicja tworzenia „geopolitycznej unii”, zdolnej w bardziej aktywny i skuteczny sposób bronić swoich interesów na arenie międzynarodowej. „Obrona” interesów i wartości europejskich wysuwa się zresztą na pierwszy plan tej nabierającej kształtów strategii – do pewnego stopnia kosztem ambicji eksportowania modelu europejskiego czy stanowienia wzoru dla innych części świata. Ten element pozostaje wprawdzie istotny, ale wynika teraz bardziej ze świadomości, że tylko forsowanie regulacji międzynarodowych opierających się na zachodnich przesłankach i wartościach może uchronić Europę przed postępującą degradacją i wrogimi oddziaływaniami konkurentów. Teraz na plan dalszy schodzi silne dotąd przeświadczenie

76 A. Bradford, *The Brussels Effect*, op. cit.

o przewagach modelu europejskiego. To podejście nosi pewne cechy protekcjonizmu w relacjach zewnętrznych i jest niejako lustrzanym odbiciem tendencji opisanych w rozdziale „Europa kształtująca rynek”: przesuwania się środka ciężkości w kierunku mniejszej otwartości, sceptycyzmu wobec postępującej liberalizacji i silniejszej roli państwa. Oba te wymiary wynikają z dążenia do większej kontroli procesów globalizacji i zarządzania nimi. Procesy te są bowiem źródłem coraz większego zaniepokojenia obywateli, a także instrumentem nacisku wykorzystywanym przez konkurentów Unii. W mniejszym stopniu są już natomiast sferą, w której Unia Europejska korzystać może ze swoich przewag.

Budowa suwerennej Europy ma szereg wymiarów i dotyczy rozwoju potencjału europejskiego w wielu dziedzinach polityki i gospodarki: handlu, przemysłu, cyfryzacji, obrony czy zdrowia. Ale z punktu widzenia relacji zewnętrznych Unii i celów jej przyświecających ambicja ta przejawia się w trzech kluczowych obszarach: suwerenności gospodarczej, polityki obronnej oraz geopolitycznych konsekwencji Europejskiego Zielonego Ładu.

Unia suwerenna gospodarczo

Obrona przed naciskiem ekonomicznym z zewnątrz oraz groźbą utraty przewag konkurencyjnych zyskuje gwałtownie na znaczeniu jako jedno z głównych zadań Unii Europejskiej. Przez dziesięciolecia Wspólnota była mistrzem multilateralizmu, zwolenniczką współpracy międzynarodowej i instytucji opartych na wspólnych regułach. Cel w postaci utrzymania tego porządku nadal przyświeca Unii, ale towarzyszy mu nowy trend: wzmocnienia własnych, unilateralnych instrumentów i działań nastawionych na przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym w dużej mierze z kryzysu tego porządku wielostronnego. Pytanie, jak zapewnić bezpieczeństwo i równe warunki globalnej konkurencji (*level playing field*) w sytuacji, gdy jedno z dwóch największych mocarstw gospodarczych świata jest reżimem autorytarnym opartym na kapitalizmie państwowym, ma szczególne znaczenie. W wymiarze ekonomicznym zwłaszcza nieefektywność Światowej Organizacji Handlu powoduje, że sięganie po takie środki obronne wydaje się nieuniknione. Pochodzące jeszcze z lat 90. XX wieku reguły (*rulebook*) światowego handlu nie przystają do nowych warunków, nie rozwiązują bowiem kluczowych dzisiaj problemów, takich jak kwestie własności intelektualnej czy pomocy publicznej, będące głównym punktem spornym w relacjach z Chinami.

To w tym kontekście w unijnej terminologii pojawiło się pojęcie „otwartej autonomii strategicznej”⁷⁷, która służyć ma „wypracowaniu własnej drogi UE w stosunkach międzynarodowych, gospodarce światowej i handlu światowym w zgodzie z naszymi interesami i wartościami”⁷⁸. Zadeklarowanym celem Unii jest doprowadzenie do ożywienia multilateralizmu, a także współpraca, na ile to będzie możliwe, zwłaszcza z nową administracją w Waszyngtonie (stąd przymiotnik „otwarta”). Niemniej realistyczna ocena sytuacji skłania Brukselę i państwa członkowskie do wzmacniania zdolności do działania autonomicznego w imię strategicznych interesów UE. W badaniach Eurobarometru taka postawa cieszy się poparciem większości Europejczyków, którzy chcą, by polityka handlowa i inwestycyjna nie kierowała się wyłącznie interesem ekonomicznym, lecz także dbałością o klimat i sprawiedliwość. W sondażu przeprowadzonym w listopadzie 2020 roku na zlecenie Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (*European Council on Foreign Relations*, ECFR) ponad jedna trzecia (35 procent) Europejczyków uznała, że Unia powinna silniej bronić swoich interesów ekonomicznych także w relacjach z USA (w Niemczech uważa tak 38 procent, we Francji aż 48 procent). Co ciekawe, tylko co dziesiąty ankietowany Polak jest tego zdania – nasz kraj wyraźnie odstaje w tej kwestii od innych państw członkowskich.

Ta globalna zmiana stosunku sił oraz oczekiwania obywateli powodują, że kluczowe dziedziny polityki Unii Europejskiej (*policies*) podlegają gruntownej przemianie pod kątem nowych celów i wartości. Coraz większa skłonność do uwzględniania czynników geopolitycznych wyraźna jest nie tyle w sferze „twardego” bezpieczeństwa (o tym za chwilę), lecz w mających dotąd głównie technokratyczny charakter dziedzinach handlu, przemysłu czy konkurencji⁷⁹. Na przestrzeni ostatniego roku Unia podjęła szereg inicjatyw, które służyć mają wzmocnieniu jej autonomii. Niektóre z nich stały się już częścią prawa europejskiego, inne otworzyły proces legislacyjny, a jego kolejne etapy następować będą w nadchodzących miesiącach.

77 Komisja Europejska, *Intro remarks by Commissioner Phil Hogan at Second G20 Extraordinary Trade and Investment Ministers Meeting on COVID-19*, 14 maja 2020, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/announcements/intro-remarks-commissioner-phil-hogan-second-g20-extraordinary-trade-and-investment-ministers_en.

78 Przemówienie Sabine Weyand, dyrektor generalnej DG Trade: https://eeas.europa.eu/delegations/united-states-america/85321/eu-open-strategic-autonomy-and-transatlantic-trade-relationship_en.

79 K. Majcher, „*Open strategic autonomy*”: *towards the geopoliticisation of EU competition law?*, „Kluwer Competition Law Blog”, 20 listopada 2020, <http://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2020/11/20/open-strategic-autonomy-towards-the-geopoliticisation-of-eu-competition-law/>.

Uchwalone już w marcu 2019 roku rozporządzenie wprowadziło instrumenty monitorowania inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej; stanowią one odpowiedź na potrzebę większej ochrony strategicznych sektorów gospodarki państw członkowskich⁸⁰. Nowe prawo unijne nie tyle wzmacnia kompetencje Brukseli, ile daje państwom członkowskim możliwości działania w sytuacjach, gdy perspektywa dokonania bezpośredniej inwestycji (np. zakupu przedsiębiorstwa) przez podmiot spoza UE grozi porządkowi publicznemu bądź bezpieczeństwu⁸¹. Wystąpienie tego rodzaju zagrożeń może być podstawą odmowy zgody na inwestycję. Nie mniej ważna jest przejrzystość: nowe regulacje pozwalają zbierać informacje o tym, czy i jacy inwestorzy dokonują strategicznych inwestycji w określonych sektorach i państwach. Pandemia dodatkowo wzmocniła świadomość potrzeby stosowania takich instrumentów, na co Komisja Europejska zwróciła uwagę w komunikacie z 26 marca 2020 roku, wprost zachęcając państwa UE do korzystania z tych przepisów, zwłaszcza jeśli chodzi o sektor medyczny. W październiku 2020 roku weszły w życie wytyczne dotyczące koordynacji między państwami członkowskimi co do monitoringu inwestycji zagranicznych⁸².

Inną kluczową inicjatywą, gdzie w tle znalazła się konieczność wyrównania pola konkurencji z Chinami, jest ochrona przez subsydiami zagranicznymi. W czerwcu 2020 roku Komisja Europejska zaprezentowała białą księgę, zaś na drugi kwartał 2021 roku zapowiedziano stosowną inicjatywę legislacyjną. Wprawdzie inwestycje chińskie nadal są w UE na bardzo niskim poziomie (według danych z 2017 roku stanowią 150 mld dolarów, czyli 1,6 procent wszystkich inwestycji zagranicznych i ledwie 8 procent inwestycji amerykańskich), jednak tempo ich wzrostu jest wysokie – w przeciwieństwie do natrafiających na poważne bariery inwestycji europejskich w Chinach. W przeciwieństwie do firm europejskich przedsiębiorstwa chińskie nie są objęte zasadami polityki konkurencji dotyczącymi pomocy publicznej. Prowadzi to do sytuacji, kiedy wspierane hojnie przez Pekin firmy zyskują przewagę na rynku europejskim, oferując w przetargach lub zakupach sztucznie zaniżone ceny i zakłócając tym samym funkcjonowanie wolnej konkurencji. Regulacje WTO także w tej kwestii nie są wystarczające: porozumienie dotyczące subsydiów i środków

80 Więcej na temat ochrony sektorów strategicznych w UE w raporcie Polskiego Instytutu Ekonomicznego: Ł. Ambroziak, J. Chojna, J. Strzelecki, *Sektory strategiczne w gospodarce unijnej*, PIE, październik 2020, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/11/PIE-Sektory-strategiczne.pdf>.

81 M. Domínguez-Jiménez, N. Poitiers, *Europe's China problem: investment screening and state aid*, „Bruegel”, 2 lipca 2020, <https://www.bruegel.org/2020/07/europes-china-problem-investment-screening-and-state-aid/>.

82 Komisja Europejska, *EU foreign investment screening mechanism becomes fully operational*, 9 października 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1867.

zaradczych (The Association for Supply Chain Management, ASCM) dotyczy bowiem tylko handlu, a nie inwestycji⁸³.

Podjęta w 2020 roku inicjatywa służy właśnie załatwieniu tej luki regulacyjnej, która na szwank wystawia interesy Unii. Realizacja tego projektu dałaby Komisji nowe kompetencje w zakresie monitoringu przedsiębiorstw aktywnych na rynku europejskim pod kątem korzystania z subsydiów zagranicznych, a także możliwości blokowania ich działalności, jeśli działalność ta miałaby negatywny wpływ na warunki konkurencji bądź miejsca pracy. Podejmowane przez Unię tego rodzaju kroki w ochronie wspólnego rynku mogą mieć dalekosiężne konsekwencje. Z jednej strony stają się one ważnym instrumentem w rywalizacji geopolitycznej. Z drugiej zaś ich konsekwencje ekonomiczne zależą będą od ostatecznego kształtu regulacji: zbyt restrykcyjne kontrole i ograniczenia – noszące znamiona protekcyjizmu – mogą prowadzić do redukcji poziomu inwestycji zagranicznych w UE, ze szkodą dla jej ekonomicznych interesów, a także do kopiowania takich działań przez inne państwa (niejako zwracając „efekt brukselski” przeciwko samej Unii)⁸⁴.

Chiny są bez wątpienia głównym adresatem i powodem działań Unii w obszarze suwerenności gospodarczej, ale dla napięcia o charakterze geoeconomicznym mają istotne znaczenie także w relacjach transatlantyckich. Spór o subsydia dla takich firm jak Boeing i Airbus, cła nałożone na import stali i aluminium z Unii Europejskiej czy rola amerykańskich gigantów technologicznych, takich jak „wielka czwórka” GAF A (Google, Apple, Facebook, Amazon), to tylko najważniejsze przykłady tarć, które także motywują Unię do bardziej zdecydowanych działań w obronie własnych interesów. W październiku 2020 roku Światowa Organizacja Handlu zezwoliła na nałożenie przez UE ceł na produkty amerykańskie o wartości 4 mld dolarów, co było odpowiedzią na subsydia udzielone przez rząd amerykański firmie Boeing. Wiceprzewodniczący KE Valdis Dombrovskis podkreślał, że Unia chce negocjacji, ale jeśli nie dadzą one skutku, to Wspólnota „będzie zmuszona bronić swoich interesów w proporcjonalny sposób”⁸⁵. Podczas gdy spory handlowe ze Stanami Zjednoczonymi (mimo znaczącego ich zaostrzenia w erze Trumpe) nie są niczym nowym, to pole tej konfrontacji geoeconomicznej się poszerza.

83 J. Anderson, *Not all foreign investment is welcome in Europe*, „Bruegel”, 10 listopada 2020, <https://www.bruegel.org/2020/11/not-all-foreign-investment-is-welcome-in-europe/>.

84 T. Larger, G. Leali, *Brussels forges new weapons to shield EU market from China*, „Politico”, 16 czerwca 2020, <https://www.politico.eu/article/brussels-eu-china-weapons-shield-market/>.

85 B. Baschuk, *WTO Gives EU Final Nod for Tariffs on \$4 Billion of U.S. Exports*, Bloomberg, 26 października 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-10-26/wto-gives-eu-final-nod-for-tariffs-on-4-billion-of-u-s-exports>.

Przedmiotem tej konfrontacji jest stosowanie sankcji eksterytorialnych przez USA i ich konsekwencje dla Europy. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat działania (sankcje) wymierzone przez Waszyngton w kraje trzecie kilkakrotnie rykoszetem uderzały także w Unię Europejską. Unia nie była w stanie utrzymać relacji handlowych z Iranem po tym, jak Stany Zjednoczone wycofały się z porozumienia nuklearnego i zagroziły, że obłożą sankcjami również nieamerykańskie firmy zaangażowane we współpracę z tym krajem. Podobnych gróźb Waszyngton użył w odniesieniu do Turcji, którą chciał zmusić do zmiany kursu w Syrii. Tymi samymi sankcjami groził także tym europejskim podmiotom, które nie chciałyby podporządkować się jego linii (na razie ich jeszcze nie wprowadzono). Sankcje amerykańskie uderzyły także w przedsiębiorstwa europejskie zaangażowane w gazociąg Nord Stream 2, gdyż Kongres uznał, że ta inwestycja zagraża interesom bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Na tym nie kończą się różne formy nacisku ekonomicznego stosowane przez USA (ale także przez Chin czy Rosję). Obejmują one m.in. kontrole reeksportu (tzn. nakładanie obowiązku uzyskiwania zgody na eksport produktów zawierających komponenty pochodzące z USA lub Chin) czy też zmuszanie przedsiębiorstw do udostępniania danych wrażliwych⁸⁶.

Konsekwencje tych działań dla Europy i jej państw członkowskich są zróżnicowane (np. Polska sama aktywnie naklaniała Waszyngton do nałożenia kar na inny kraj UE, czyli Niemcy, w związku z Nord Stream 2). Niemniej nie ulega wątpliwości, że poczynania te uderzają w interesy UE jako całości, zaś brak skutecznych mechanizmów odpowiedzi na nie znacząco wpływa na ograniczenie zdolności UE do działania na arenie międzynarodowej. Wprowadzenie mechanizmu INSTEX (The Instrument in Support of Trade Exchange), który pozwoliłby europejskim firmom ominąć amerykańskie sankcje nałożone na Iran, nie przyniosło spodziewanego skutku. Niemniej próby wzmocnienia odporności UE na tego rodzaju kroki będą z pewnością nadal podejmowane. W styczniu 2021 roku Komisja przedstawiła komunikat, którego celem jest przede wszystkim wzmocnienie międzynarodowej roli wspólnej waluty euro oraz systemu egzekwowania unijnych sankcji⁸⁷. „Euro jest kluczowym symbolem i instrumentem unijnej integracji i autonomii” – stwierdza Komisja. Trend w kierunku wzmocnienia suwerenności europejskiej za pomocą wspólnej

86 J. Hackenbroich, *Defending Europe's Economic Sovereignty: new ways to resist economic coercion*, European Council on Foreign Relations, 20 października 2020, https://ecfr.eu/publication/defending_europe_economic_sovereignty_new_ways_to_resist_economic_coercion/.

87 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności, 19 stycznia 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN>.

waluty będzie miał z pewnością konsekwencje dla zacieśnienia współpracy w strefie euro (dokończenie budowy unii bankowej) oraz wzrostu jej znaczenia w całym systemie Unii Europejskiej.

Budowa europejskiej suwerenności ekonomicznej opartej na tych przesłankach i instrumentach będzie miała poważne konsekwencje dla relacji z głównymi partnerami globalnymi, zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi i z Chinami, a konfrontacja geopolityczna tych mocarstw jest głównym katalizatorem tych zmian w Unii. Unia Europejska jest zainteresowana odbudową partnerstwa transatlantyckiego, kluczowego dla jej przyszłości i bezpieczeństwa. Większość podejmowanych działań motywowanych jest przede wszystkim rosnącym zagrożeniem ze strony Chin, zaś Unia Europejska wyposażona w bardziej skuteczne mechanizmy reagowania na nie może być bardziej atrakcyjnym partnerem dla Waszyngtonu. Ale Unia jest bardziej niż USA uzależniona od handlu z Pekinem, chce rozmawiać z tamtejszym rządem o rozwiązaniach kryzysu klimatycznego i według wszelkiego prawdopodobieństwa nie będzie w stanie dotrzymać Waszyngtonowi kroku w zdecydowanych i szybkich działaniach w celu powstrzymania Chin⁸⁸. Co więcej, istnieje szereg sprzeczności interesów ze Stanami Zjednoczonymi w kluczowych sprawach (Big Tech, nierównowaga w handlu, sankcje eksterytorialne etc.), co powoduje, że UE staje przed niełatwym wyborem: ugiąć się przed amerykańską presją w imię nadrzędnego celu strategicznego czy budować zdolności i mechanizmu służące odparciu tej presji. Faktem jest, że coraz częściej instrumenty unijne ukierunkowane są na obronę przed działaniami Chin, lecz ich adresatem są także Stany Zjednoczone. Nie ulega wątpliwości, że te napięcia będą miały miejsce także za prezydentury Bidena, zaś Unia będzie musiała szukać także nowej wewnętrznej równowagi w stosunku do USA i amerykańskiej polityki w mniejszym niż w przeszłości stopniu uwzględniającej interesy europejskie. Polem, gdzie rozegra się ta europejska batalia, będzie właśnie dyskusja o instrumentach z zakresu polityki przemysłowej, konkurencji oraz podatków⁸⁹. Nie mniej istotne będzie poszukiwanie innych partnerów na arenie globalnej (np. Japonia, Kanada, Korea Południowa), które zainteresowane są obroną i reformą instytucji wielostronnych.

88 C. Grant, *Deadly coronavirus, domineering China and divided America: What the new geopolitics means for Europe*, Centre for European Reform, 17 grudnia 2020, <https://www.cer.eu/publications/archive/essay/2020/deadly-coronavirus-domineering-china-and-divided-america-what-new>.

89 L. van Schaik, T. Dams, *No way back: Why the transatlantic future needs a stronger EU*, Clingendael, 26 listopada 2020, <https://www.clingendael.org/publication/no-way-back-why-transatlantic-future-needs-stronger-eu>.

Unia obronna: wzrost ambicji

W 2020 roku Unia Europejska rozpoczęła prace nad tzw. strategicznym kompasem (Strategic Compass). Ma on pomóc nie tylko w zdefiniowaniu głównych wspólnych zagrożeń, lecz przede wszystkim w wyznaczeniu wspólnego kierunku działania w sferze bezpieczeństwa i obrony. To pierwsza tego rodzaju kompleksowa próba nie tyle szeregu ogólnych celów i priorytetów Unii na arenie międzynarodowej (tego dotyczyła Strategia Globalna z 2016 roku), ile zejścia na poziom identyfikacji konkretnych instrumentów, potrzebnych zdolności wojskowych oraz poziomu unijnych ambicji w samodzielnym (a także wspólnym z innymi organizacjami i partnerami) podejmowaniu działań służących naszemu bezpieczeństwu. Prace nad strategicznym kompasem mają się zakończyć w 2022 roku, podczas prezydentury francuskiej, i są świadectwem rosnącego znaczenia, jakie dla całego procesu integracji ma współpraca w zakresie obrony i przemysłu zbrojeniowego.

Są co najmniej trzy powody takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, kontekst geopolityczny, w jakim funkcjonuje Unia, staje się coraz trudniejszy, zarówno w sąsiedztwie wschodnim, jak i południowym. Kolejne konflikty ukazały niemoc polityki w relacjach zewnętrznych, których jednym z ważniejszych powodów jest słabość Unii jako aktora w polityce bezpieczeństwa. Po drugie, zimnym prysznicem i jeszcze mocniejszym bodźcem dla części krajów Wspólnoty do działania na rzecz większej suwerenności bądź autonomii strategicznej była prezydentura Donalda Trumpa, stawiająca pod znakiem zapytania przyszłość NATO i partnerstwa transatlantyckiego. W maju 2017 roku, po powrocie ze szczytu G7, kanclerz Niemiec Angela Merkel oznajmiła: „era, w której Europa mogła w pełni liczyć na innych, skończyła się”, a „Europejczycy muszą wziąć własny los w swoje ręce”⁹⁰. Po trzecie, opuszczenie Unii przez Wielką Brytanię, czyli kraj będący najbardziej zagorzałym oponentem budowy europejskich zdolności w dziedzinie obrony, otworzyło drzwi do nowych inicjatyw w tym obszarze. Przywołana strategia globalna z 2016 roku wspomina o celu autonomii strategicznej Unii i stała się podstawą do wypracowywania nowych instrumentów unijnych w tym zakresie. Nowa Komisja Europejska (od 2019 roku) wprowadziła inny język do dyskusji o miejscu Unii w świecie odzwierciedlający te trendy. Przewodnicząca Ursula von der Leyen określiła swoją

90 G. Paravicini, *Angela Merkel: Europe must take 'our fate' into own hands*, POLITICO, 28 maja 2017, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-europe-cdu-must-take-its-fate-into-its-own-hands-elections-2017/>.

Komisję jako mającą charakter „geopolityczny”⁹¹, zaś Josep Borrell, szef unijnej dyplomacji, zapowiadał, że „UE musi nauczyć się mówić językiem siły”⁹². Niewątpliwie osiągnięcie tych celów nie jest możliwe bez wzmocnienia zdolności Unii do działania także w sferze bezpieczeństwa i obrony.

Ustanowienie Funduszu Obrony Europejskiej (European Defence Fund, EDF) oraz powstanie nowej Dyrekcji Generalnej ds. przemysłu obronnego i przestrzeni kosmicznej (Directorate-General for Defence Industry and Space, DG DEFIS) pod kierownictwem komisarza ds. rynku wewnętrznego Thierry’ego Bretona stanowi jeden z największych przełomów w unijnej polityce obronnej. Po raz pierwszy bowiem Komisja systematycznie angażuje się w obszarze, który od zawsze był zazdrośnie strzeżonym bastionem kompetencji krajów członkowskich. Akurat tam rola metody wspólnotowej rośnie, a nie maleje: Komisja w większym stopniu stanie się siłą napędową głębszej integracji w sektorze obronnym. Na poziomie gospodarczym po raz pierwszy w historii Unia współfinansuje programy na rzecz rozwoju zdolności obronnych, kładąc nacisk na programy badawczo-rozwojowe, co na dłuższą metę ma pogłębić integrację przemysłu obronnego w Europie i wzmocnić rynek zbrojeniowy (obecnie jest on regulowany przez unijną dyrektywę 2009/81/KE), a także wyposażać Wspólnotę w technologie nowej generacji. Koszty zakupu tych ostatnich są ogromne i nawet państwa UE dysponujące najwyższymi budżetami obronnymi nie są już w stanie ponosić ich samodzielnie. Z funduszu obrony mogą otrzymać dofinansowanie te projekty, w których uczestniczą przynajmniej trzy podmioty należące do różnych krajów członkowskich, z możliwością włączenia do nich także podmiotów z państw trzecich⁹³.

Wspólne rozwijanie zdolności obronnych, inwestowanie we wspólne projekty oraz zwiększenie wkładu i gotowości operacyjnej sił zbrojnych jest także celem mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation, PESCO), który został przyjęty przez Radę UE w grudniu 2017 roku. Dotąd zgłoszono już 46 projektów PESCO, z czego ponad dwie trzecie znajduje

91 Komisja Europejska, *Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme*, 27 listopada 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408.

92 *Hearing with High Representative/Vice President-designate Josep Borrell*, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62260/hearing-with-high-representative-vice-president-designate-josep-borrell>.

93 *Provisional agreement reached on setting-up the European Defence Fund*, European Council, 14 grudnia 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/14/provisional-agreement-reached-on-setting-up-the-european-defence-fund/>.

się w początkowej fazie realizacji⁹⁴. Także w tym przypadku przewidziana jest możliwość współuczestnictwa podmiotów z państw trzecich, na co w fazie negocjacji naciskały te kraje członkowskie (jak Polska czy Włochy), które mają szczególnie silne więzi przemysłowe i w sferze polityki bezpieczeństwa z Wielką Brytanią bądź Stanami Zjednoczonymi. Projekty PESCO i EDF są tak skonstruowane, aby wzajemnie się wzmocniać, stąd projekty PESCO mają też łatwiejszy dostęp do dofinansowania z Funduszu Obrony.

Ustanowienie nowych instrumentów, takich jak PESCO czy EDF, do dyspozycji krajów członkowskich nie przesądza, jakim celom polityki zewnętrznej Unii mają one służyć. Kraje członkowskie zaczęły planować, jak lepiej wspólnie wyposażyć się w odpowiednie środki obrony (choć konsekwencje tego procesu są sprawą otwartą), ale nie osiągnęły dotąd konsensusu, do czego mają one im służyć. Do wypracowania odpowiedzi na to pytanie prowadzić ma właśnie dyskusja nad strategicznym kompasem.

Mimo problemów z wprowadzeniem programów PESCO i ze znaczną redukcją budżetu Funduszu Obrony, w wieloletnich ramach finansowych Unii na lata 2021–2027⁹⁵ trend w kierunku głębszej współpracy w zakresie polityki bezpieczeństwa może okazać się trwały. Maleje zainteresowanie Waszyngtonu rozwiązywaniem kryzysów w bliskim sąsiedztwie Unii i nie zmieni się to w znaczący sposób za prezydentury Joe Bidena. Wiarygodna perspektywa osiągnięcia większych zdolności Unii w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz jej gotowość do podjęcia samodzielnych skutecznych działań w bezpośrednim sąsiedztwie będzie jednym z kluczowych warunków utrzymania partnerstwa transatlantyckiego i amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa, z parasolem atomowym włącznie.

Unia i geopolityka Europejskiego Zielonego Ładu

Polityka zagraniczna Unii staje w obliczu głębokich zmian także za sprawą Europejskiego Zielonego Ładu. Mimo iż aktualna dyskusja nad realizacją tego projektu skupia się przede wszystkim na kwestiach ekonomicznych, energetycznych i finansowych, to ma on także dalekosiężne skutki dla stosunków

94 *Defence cooperation: Council assesses progress made in the framework of PESCO after first year of implementation*, European Council, 14 maja 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/14/defence-cooperation-council-assesses-progress-made-in-the-framework-of-pesco-after-first-year-of-implementation/>.

95 W 2018 roku Komisja Europejska proponowała, by w latach 2021–2027 Fundusz Obronny wyniósł 13 mld. Ale Fundusz ostatecznie wyniesie niecałe 8 mld euro.

zewnątrznych Unii. Powodzenie zielonej transformacji zależeć będzie nie tylko od wysiłków podejmowanych w ramach UE, lecz w nie mniejszym stopniu od działań z zakresu dyplomacji klimatycznej i energetycznej. Europejski Zielony Ład zasadniczo wpłynie na relacje Unii z innymi krajami i regionami świata, stwarzając nowe możliwości, ale i generując nowe ryzyka. Polityka Unii nastawiona będzie nie tylko na ochronę klimatu jako wspólnego dobra globalnego, lecz także osłanianie rodzącego się nowego modelu społeczno-gospodarczego, który napotykać będzie na liczne przeszkody w relacjach międzynarodowych⁹⁶.

Paliwa kopalne, które Unia w dużej mierze importuje, stanowią nadal 75 procent jej miks energetycznego. Do roku 2050 sytuacja ta zmieni się całkowicie, zaś gwałtowne przyspieszenie zmian nastąpi po 2030 roku (według szacunków przez najbliższą dekadę zużycie np. gazu pozostanie na dotychczasowym poziomie). Konsekwentna polityka obniżania emisji przez stopniową rezygnację ze spalania paliw kopalnych wpłynie zwłaszcza na stosunki z państwami będącymi dotąd głównymi dostawcami tych źródeł energii. Unia uzależniona jest od importu tych surowców, zaś dla wielu eksporterów dochody z tego tytułu stanowią lwią część finansów państwa. Koszty importu energii do Unii Europejskiej wyniosły w 2019 roku 320 mld dolarów, z czego 60 procent przypadło na dostawy z Rosji. Nieuniknione ograniczenie importu do UE zmieni naturę stosunków z tymi państwami i będzie miało poważne skutki dla ich gospodarek. Dotyczy to tak ważnych krajów, jak Rosja, Algieria czy Arabia Saudyjska. Negatywne konsekwencje europejskiego celu neutralności klimatycznej odczują one także pośrednio: poprzez spadek cen oferowanych przez nie produktów, związany z drastycznym ograniczeniem światowego popytu na nie, którego Europa jest dzisiaj kluczowym źródłem. Model stosunków z tymi krajami, przez dziesięciolecia w ogromnym stopniu definiowany przez powiązania gospodarcze i wzajemną zależność energetyczną, odejdzie w przeszłość, co będzie wymagało od Unii nowych działań i strategii.

Unia Europejska musi spodziewać się, że dążenie do neutralności klimatycznej ma poważne implikacje dla partnerów międzynarodowych i w konsekwencji spowoduje opór oraz wzmocni wyścig technologiczny, w którym Europa znajduje się z tyłu. Dotyczy to także największych potęg: Stanów Zjednoczonych i Chin. Ambitne cele klimatyczne stanowiąc będą w najbliższych latach

96 Szerzej na ten temat: M. Leonard, J. Pisani-Ferry, J. Shapiro, S. Tagliapietra, G. Wolff, *The geopolitics of the European Green Deal*, ECFR Policy Brief, luty 2021, <https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/>.

i dekadach poważne obciążenie dla przemysłu Unii, prowadząc do wzrostu ceny emisji dwutlenku węgla (w lutym 2021 roku cena emisji za 1 tonę dwutlenku węgla osiągnęła rekordowy poziom ponad 40 euro). Aby zabezpieczyć swoje interesy na arenie globalnej i zapobiec utracie przewag konkurencyjnych, Unia będzie musiała prowadzić ofensywną politykę „eksportu” zasad Zielonego Ładu – często wbrew interesom innych krajów. Najlepszym przykładem jest tzw. graniczny podatek węglowy (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM), zgodnie z zapowiedziami Komisji będący jednym z kluczowych instrumentów polityki Unii. Nakładany byłby on na towary importowane do Unii Europejskiej z krajów, które mają mniej restrykcyjne przepisy dotyczące emisji dwutlenku węgla, co pozwoli zachować UE konkurencyjność w handlu międzynarodowym, redukując niebezpieczeństwo tzw. *carbon leakage*, czyli przenoszenia emisji dwutlenku węgla z jednego kraju do innego. Plany wprowadzenia podatku węglowego nie są jeszcze skonkretyzowane, ale często postrzega się je jako zapowiedź otwarcia „nowego frontu w wojnach handlowych”⁹⁷. Wedle niektórych analiz podatek taki mógłby być sprzeczny z zasadami Światowej Organizacji Handlu (a przecież UE deklaruje ich obronę), zaś uderzyłby bezpośrednio w kluczowych partnerów handlowych, stawiając ich pod presją konieczności dostosowania się do ambitnej polityki klimatycznej Unii. Rosja i Chiny – kraje o największym udziale w imporcie w sektorach o najbardziej intensywnym zużyciu dwutlenku węgla (stal, aluminium, węgiel) – zostałyby najsilniej dotknięte tym podatkiem. Dla Chin jako kluczowego eksportera także innych towarów (z dużo wyższym śladem węglowym niż w UE) wprowadzenie tego podatku oznaczałoby fundamentalne wyzwanie, pozbawiające ich gospodarkę dużej części przewag komparatywnych. Ale niezwykle ważne będzie też stanowisko USA jako najważniejszego partnera handlowego. Plany wprowadzenia CBAM będą jednym z głównych tematów w relacjach transatlantyckich podczas rozpoczynającej się kadencji prezydenta Joe Bidena. Wprawdzie jego administracja jest przychylna ambitnej polityce klimatycznej, jednak problem podatku węglowego i szczegóły jego funkcjonowania mogą stać się przyczyną napięć.

Przyspieszona transformacja w kierunku odnawialnych źródeł energii będzie dla Unii Europejskiej oznaczać relatywny spadek znaczenia Rosji, a dodatkowy wzrost znaczenia Chin. Nieunikniona drastyczna redukcja importu rosyjskiego gazu i ropy spowoduje stopniowe ograniczenie, a potem koniec łączącej Rosję i Unię współzależności w sferze współpracy energetycznej, która zawsze

97 B. Stokes, *Europe's Green Deal Could Open a New Front in the Trade War*, „Foreign Policy”, 7 stycznia 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/01/07/trump-trade-war-phase-one-china-europe-green-deal-new-front/>.

miała daleko idące implikacje polityczne i z zakresu bezpieczeństwa (48 procent gazu z używanego w UE jest obecnie importowane z Rosji). Wprawdzie w najbliższej dekadzie, do 2030 roku, Rosja jeszcze może być beneficjentką Zielonego Ładu, gdyż zapotrzebowanie na gaz jako przejściowe źródło energii pozostanie w Unii na wysokim poziomie, a nawet może wzrosnąć, niemniej perspektywa wycofywania się Unii z paliw kopalnych oraz wzrost cen emisji dwutlenku węgla będą powodować, że inwestycje w nową infrastrukturę gazową czy importu ropy (oraz utrzymywanie starej) nie będą się opłacały, zaś zmiany te odczuwalne będą już w bieżącej dekadzie. Politycznym i finansowym sygnałem tych zmian są decyzje unijnych instytucji, np. Europejskiego Banku Inwestycyjnego, wycofujących się z kredytowania inwestycji gazowych, oraz wspomniana wcześniej zielona taksonomia. W projekcie rozporządzenia dotyczącego wytycznych w sprawie rozwijania transeuropejskiej infrastruktury energetycznej (The Trans-European Networks for Energy, TEN-E), przedstawionym w grudniu 2020 roku, Komisja Europejska zaproponowała wycofanie wsparcia dla rozwoju infrastruktury naftowej i gazowej, gdyż są one sprzeczne z celem dekarbonizacji. Ta kluczowa zmiana paradygmatu oznacza „odchodzenie od zapewniania tradycyjnie rozumianego bezpieczeństwa energetycznego na rzecz ochrony klimatu”⁹⁸. W perspektywie kilkunastu lat Rosja tracić będzie na znaczeniu jako pozbawiony alternatywy strategiczny partner UE w dziedzinie energetyki, nawet jeśli pojawiłyby się nowe możliwości współpracy (np. w produkcji i imporcie wodoru, o czym niżej).

Udana realizacja Zielonego Ładu spowoduje, że w latach 2030–2050 geostrategiczne i ekonomiczne problemy związane z importem ropy czy gazu przestaną istnieć (do 2030 import gazu utrzyma się na dotychczasowym poziomie), ale Unia już teraz musi stawić czoła innym zagrożeniom i przygotowywać się na nowe dylematy. Realizacja neutralności klimatycznej nie oznacza tylko jednostronnej redukcji zależności od importu paliw kopalnych od partnerów zagranicznych, lecz także konieczność tworzenia nowych. Mogą one dotyczyć zwłaszcza sprowadzania do Europy litu oraz tzw. metali ziem rzadkich, a zapotrzebowanie na nie będzie rosło. Są one potrzebne do wytwarzania produktów do stosowania zielonych technologii: wiatraków, paneli fotowoltaicznych, baterii litowo-jonowych, samochodów elektrycznych, a także innych nowoczesnych urządzeń (np. dronów). Według szacunków popyt na te surowce wzrośnie do 2050 roku dwukrotnie, a w niektórych sektorach (np.

98 A. Łoskot-Strachota, *Wycofywanie wsparcia UE dla infrastruktury gazowej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 22 grudnia 2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-12-22/wycofywanie-wsparcia-ue-dla-infrastruktury-gazowej>.

w produkcji turbin do wiatraków) zapotrzebowanie na nie może zwiększyć się nawet piętnaście razy. 80 procent metali ziem rzadkich znajduje się dzisiaj w Chinach, zaś kraj ten jest także potentatem w technologiach służących przygotowaniu tych surowców do wykorzystania w przemyśle⁹⁹. Podczas gdy dzisiaj problemem geopolitycznym jest uzależnienie od importu gazu z Rosji, w nieodległej przyszłości kluczowe znaczenie może mieć jeszcze większa zależność od Chin w obszarze o znaczeniu strategicznym dla wprowadzenia Zielonego Ładu.

W związku z rosnącym zastosowaniem wodoru jako źródła energii, co jest nowym celem Unii, konieczne będzie podjęcie decyzji o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa oraz rozwoju relacji z nowymi i starymi partnerami energetycznymi. Wodór będzie mieć fundamentalne znaczenie w tych sektorach, gdzie trudna lub niemożliwa jest elektryfikacja (oparta na odnawialnych źródłach energii, OZE), będąca podstawowym mechanizmem założonej zielonej transformacji. Dotyczy to zwłaszcza przemysłu ciężkiego, chemicznego oraz ciepłownictwa. Wodór można też magazynować, dzięki czemu można go używać jako stabilizatora systemu, gdzie dominują z natury niestabilne odnawialne źródła energii. Produkcja wodoru stała się przedmiotem międzynarodowego wyścigu, stąd wspieranie jej ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarki europejskiej jako takiej.

W lipcu 2020 roku Komisja Europejska przedstawiła unijną strategię wodorową¹⁰⁰, zaś na grudniowym szczycie państwa członkowskie przyjęły konkluzje dotyczące rozwoju rynku wodorowego. Dokumenty te nakreślają najważniejsze cele i instrumenty polityki w tym zakresie, jako podstawę do dalszych prac legislacyjnych. Podczas gdy wodór stanowi obecnie tylko 2 procent miks energetycznego UE, jego udział ma wzrosnąć do 13–14 procent w 2050 roku. Według szacunków inwestycje w infrastrukturę, technologię i produkcję wodoru sięgnąć mogą w tym czasie nawet pół biliona euro. Unia stawia przede wszystkim na wodór pozyskiwany ze źródeł odnawialnych (tzw. zielony), a do 2030 roku zbudować ma 40 gigawatów jego mocy. Tak istotne usytuowanie wodoru w realizacji Zielonego Ładu otwiera nowy rozdział w unijnej polityce energetycznej. Nie pozostanie to bez istotnego wpływu na wszystkie

99 Sun Yu, D. Sevastopulo, *China targets rare earth export curbs to hobble US defence industry*, „Financial Times”, 16 lutego 2021, <https://www.ft.com/content/d3ed83f4-19bc-4d16-b510-415749c032c1>.

100 Komisja Europejska, *Tworzenie gospodarki neutralnej dla klimatu: Komisja przedstawia plany dotyczące systemu energetycznego przyszłości i czystego wodoru*, 8 lipca 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1259.

pozostałe jej wymiary dotyczące bezpieczeństwa energetycznego, priorytetów infrastrukturalnych, przyszłości gazu ziemnego czy tempa rozwoju OZE.

Strategia wodorowa w istotny sposób wpłynie także na relacje z partnerami zewnętrznymi Unii, zwłaszcza dotychczasowymi i przyszłymi dostawcami energii. Wedle wszelkiego prawdopodobieństwa wodór dołączy do tych nośników energii, w przypadku których Unia Europejska w dużej mierze uzależniona jest od importu. Powodem jest wspomniany niedostatek produkcji w UE energii odnawialnej, którą wykorzystać można do wytwarzania zielonego wodoru. Kraje, które już zaczynają realizować narodowe strategie wodorowe, np. Niemcy, poszukują możliwości sprowadzania go zwłaszcza z Afryki Północnej¹⁰¹. Europejski Zielony Ład tym samym dodatkowo zwiększy geostrategiczne znaczenie tego rejonu dla Unii – jego rola jako dostawcy energii odnawialnej (w różnej formie) będzie rosła. Nawet jeśli udział wodoru w miksie energetycznym UE będzie mniejszy niż rola, jaką pełni w nim dzisiaj gaz, to kwestie dywersyfikacji dostaw i współpracy energetycznej z reżimami autorytarnymi pozostaną ważnym elementem dyskusji politycznej na forum Unii. Istotne znaczenie będzie miało w tym kontekście ułożenie nowych relacji energetycznych z Rosją. Rozważane są możliwości transportowania wodoru z Rosji, także już istniejącymi gazociągami. O perspektywie wykorzystania do tych celów powstającego gazociągu Nord Stream 2 mówią przedstawiciele rządu niemieckiego¹⁰². Choć techniczne warunki użycia istniejącej infrastruktury gazowej są dopiero przedmiotem analiz, możliwość uczynienia z wodoru elementu nowej „pozytywnej” agendy w relacjach z Rosją i przynajmniej częściowego utrzymania łączących z nią Europę więzów energetycznych będzie jednym z głównych wątków dyskusji nad unijną strategią wobec Moskwy.

Kluczowy cel polityki Unii – przeciwdziałanie zmianom klimatycznym – nie zostanie osiągnięty, jeśli Zielony Ład pozostanie tylko projektem europejskim. Także pod tym względem dążenie do neutralności klimatycznej w 2050 roku przesuwane będzie priorytety unijnej polityki zagranicznej. Unia będzie musiała budować koalicje i sieci współpracy międzynarodowej oraz lobbować na rzecz przyjętych przez siebie zobowiązań tak, by inne kraje szły jej śladem. Za sprawą swojego potencjału ekonomicznego i regulacyjnego Unia może

101 M. Kędziński, *Wodór – nadzieja niemieckiej polityki klimatycznej i przemysłowej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 6 maja 2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-05-06/wodor-nadzieja-niemieckiej-polityki-klimatycznej-i>.

102 V. Eckert, *UPDATE 1-Germany looking at green hydrogen co-operation with Russia - minister*, Reuters, 16 lutego 2021, <https://www.reuters.com/article/russia-germany/update-1-germany-looking-at-green-hydrogen-co-operation-with-russia-minister-idUSL8N2KM38Z>.

odegrać wiodącą rolę w ustanawianiu międzynarodowych standardów w nowych obszarach związanych z ochroną klimatu i transformacją energetyczną, np. powstającego rynku wodoru. Ambicja ta będzie niewątpliwie przyświecać Unii, gdyż tylko w ten sposób można zabezpieczyć realizację projektu Zielonego Ładu wewnątrz Wspólnoty.

Polska wobec transformacji Unii Europejskiej

Niniejszy raport pokazuje, że priorytety Unii Europejskiej, jej mechanizmy funkcjonowania oraz miejsce w świecie ulegają znaczącej i trwałej redefinicji. Jednak żadna z tych zmian nie podważa fundamentalnego dla polskiej racji stanu założenia: nasze członkostwo w Unii Europejskiej – jako wybór cywilizacyjny, dźwignia rozwoju gospodarczego oraz polisa bezpieczeństwa – nie ma sensownej alternatywy¹⁰³. Unia jest tym najbliższym środowiskiem regulacyjnym, politycznym i gospodarczym, stąd jak nic innego będzie nadal wyznaczać poziom ambicji, określać pole manewru i dostarczać instrumentów do realizacji polskich interesów. W stosunku do 2004 roku, kiedy Polska przystępowała do Unii, waga członkostwa nie tylko się nie zmniejszyła, lecz nawet wzrosła. Zmienił się bowiem – albo poszerzył – jego punkt odniesienia. Wówczas istota akcesji sprowadzała się do zakotwiczenia Polski w świecie Zachodu i nadrobienia dystansu rozwojowego wobec innych krajów europejskich. Ten cel integracji naszego kraju pozostaje w dalszym ciągu w mocy. Ale z biegiem czasu, głównie wskutek głębokiej zmiany konstelacji międzynarodowej w ostatnich dwóch dekadach, rośnie znaczenie innego uzasadnienia polskiego członkostwa w UE.

Świat wokół Polski i Europy stał się mniej stabilny i przewidywalny niż był jeszcze w 2004 roku. Wartości stanowiące sedno ówczesnego wyboru cywilizacyjnego dokonanego przez Polskę – demokracja, prawa człowieka, wolność gospodarcza, równość wobec prawa – nie straciły na aktualności, ale znalazły się pod rosnącą presją zewnętrzną. Stany Zjednoczone, przez dekady gwarant nie tylko bezpieczeństwa, lecz także spójności Zachodu jako wspólnoty wartości, uchodzą w oczach Europejczyków za schodzące mocarstwo. Większość

103 P. Buras, K. Pełczyńska-Nałęcz, *Po co nam dzisiaj Unia?*, Analiza forumIdei, Fundacja im. Stefana Batorego, kwiecień 2018, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Po%20co%20nam%20Unia.pdf>.

z nich uważa, że w ciągu dekady najpotężniejszym krajem świata będą autorytarne Chiny¹⁰⁴. Rywalizacja między Waszyngtonem a Pekinem odsuwa od Europy środek ciężkości polityki globalnej, pozostawiając mieszkańców naszego kontynentu zdanymi na siebie samych w znacznie większym stopniu niż kiedykolwiek po 1945 roku. Co więcej, globalizacja okazała się dla Europy i całego Zachodu mieczem obosiecznym: pozostaje niezbędnym warunkiem rozwoju, lecz jest także źródłem współzależności wykorzystywanych przez konkurentów świata zachodniego jako instrument nacisku i szantażu. Jest ona także katalizatorem przemian destabilizujących społeczeństwa i pogłębiających ich podziały wewnętrzne. Pojawiły się lub zaostrzyły nowe zagrożenia: zapaść demograficzna, niekontrolowana migracja, zapóźnienie technologiczne Europy, a przede wszystkim groźba katastrofy klimatycznej, która dopiero w ostatniej dekadzie stała się pierwszoplanowym problemem politycznym. Istotne jest, że większość tych problemów i wyzwań jest wspólna dla wszystkich krajów Unii.

Ten kontekst zewnętrzny podkreśla fundamentalne znaczenie zakotwiczenia Polski w Unii Europejskiej nie mniej niż pozostałe czynniki. Po kilkunastu latach członkostwa jesteśmy silnie umocowani w strukturach politycznych Unii, we wspólnym rynku i sieci powiązań z innymi krajami, które tworzą nieodzowne ramy funkcjonowania naszego państwa. W świecie bardziej nieprzewidywalnym, nieprzewidywalnym i labilnym miejsce Polski jest wewnątrz wspólnoty europejskiej, a nie gdziekolwiek indziej. Nie sposób sobie wyobrazić, aby z konsekwencjami tych przemian globalnych ostatniego dwudziestolecia łatwiej było nam mierzyć się w pojedynkę lub w jakimkolwiek innym hipotetycznym układzie sojuszniczym.

Unia Europejska może i musi pełnić funkcję głównej kotwicy stabilności Polski także dlatego, że konstrukcja Wspólnoty okazała się odporna na szereg wstrząsów i kryzysów, jakim poddana została w ostatnich latach. Wbrew pesymistom i krytykom Unia wyszła obronną ręką z kryzysu euro, zażegnała napięcia związane z kryzysem migracyjnym, zachowała jedność wobec brexitu i podjęła dalekosiężne decyzje w walce z pandemią COVID-19 i jej konsekwencjami (Fundusz Odbudowy, wspólny zakup szczepionek). Owszem, wszystkie te unijne kryzysy i działania były jednocześnie źródłem poważnych – często dramatycznych – napięć i konfliktów między państwami członkowskimi, przedmiotem sporów kompetencyjnych oraz obiektem krytyki za opieszałość, zachowawczość czy niedostateczną skuteczność. Unia nie była wystarczająco przygotowana – politycznie i instytucjonalnie – na żaden z kryzysów ostatniej dekady.

104 J. Oertel, *China, Europe, and covid-19 headwinds*, ECFR Commentary, 20 lipca 2020, https://ecfr.eu/article/commentary_china_europe_and_covid_19_headwinds/.

Nie miała wypracowanych instrumentów i sposobów działania, w związku z czym jej reakcje były w dużej mierze improwizowane, a wypracowane rozwiązania bywały niedostateczne. System Unii w sposób mało przejrzysty i dość niekonsekwentny łączy elementy współpracy międzyrządowej i ponadnarodowej, mechanizmy oparte na traktatach i procedury nieformalne, metody polityczne i technokratyczne. I takim niedokończonym projektem pozostanie wedle wszelkiego prawdopodobieństwa na lata. Niemniej okazał się on – być może właśnie dzięki takiej charakterystyce, a nie pomimo niej – dostatecznie elastyczny, aby wytrzymać presję wyzwań, jakim musiał stawić czoła. Odporność systemu Unii na rozmaite siły odśrodkowe i dezintegracyjne jest bardzo ważną lekcją ostatnich lat, co czyni scenariusz erozji bądź upadku UE mało prawdopodobnym.

Nowy rozdział

Podczas gdy dyskusja nad miejscem Polski w Europie w ostatnich latach krążyła wokół ryzyk związanych z ewentualnym „polexitem” albo takim zróżnicowaniem integracji, które groziłoby wyrzuceniem naszego kraju poza nawias wspólnoty (Unia dwóch lub wielu prędkości, dominacja strefy euro), to w dzisiejszych warunkach skupienie się na nich nie pozwala uchwycić nowych i nie mniej ważnych wyzwań. Wola członkostwa w UE wydaje się dostatecznie ugruntowana w polskim społeczeństwie, by scenariusz wyjścia czynić bardzo mało realistycznym (nawet przy założeniu, że może o nim przesądzić decyzja sejmu, a nie większości społeczeństwa)¹⁰⁵. Większe uelastycznienie konstrukcji Unii niekoniecznie musi oznaczać powstanie członkostwa drugiej kategorii w sensie formalnym. Okres pandemii raczej wzmocnił spójność instytucjonalną UE, aniżeli ją osłabił: świadczy o tym utworzenie Funduszu Odbudowy dla całej Unii (a nie tylko strefy euro), a także wzmocnienie koordynacji w nowych dziedzinach (polityka zdrowotna). Zróżnicowanie integracji – o którego konieczności mówi przede wszystkim Francja – może polegać raczej na częstszym sięganiu po formułę koalicji: będą one zawiązywane przez chętnych przy braku porozumienia w gronie wszystkich państw, w sprawach wymagających jedności lub nieuregulowanych dostatecznie w traktatach.

Owszem, tego rodzaju formy współpracy mogą osłabiać spójność całego bloku i budować nowe formy solidarności między państwami zaangażowanymi w realizację wspólnych projektów. Niemniej metafory, które w ostatnich latach kształtowały naszą wyobraźnię w dyskusji o integracji – zagrożenia definiowane w kategoriach „marginalizacji”, „członkostwa drugiej kategorii” lub

105 Badania ECFR i inne. O społeczeństwie wobec UE por. niżej.

„znalezienia się na peryferiach Unii” – już nie opisują trafnie rzeczywistości. Jakość członkostwa w Unii, czyli zdolność do korzystania z dobrodziejstw integracji, zależy od tego, czy Polska będzie sama współkształtowała transformację Unii oraz w jaki sposób zdoła wpisać aktualne unijne priorytety w swoją długofalową strategię modernizacyjną. Nie tylko Unia stoi bowiem dzisiaj u progu fundamentalnej przemiany. To samo dotyczy Polski, której model gospodarczy wymaga redefinicji, jeśli mamy pozostać na ścieżce wzrostu, trwałego rozwoju i budowy inkluzywnego państwa dobrobytu. Sprzęgnięcie się tych dwóch procesów – zapoczątkowanej głębokiej zmiany w Unii i wyczerpywania się dotychczasowego modelu rozwoju Polski (konieczności jego przebudowy) – wyznacza dziś główne parametry nowego rozdziału naszego udziału w integracji europejskiej. Stawka w tej rozgrywce jest nie mniejsza niż w 2004 roku. Ten nowy rozdział nazwać można by wręcz „akcesją 2.0”.

Pod istotnymi względami dzisiejsze okoliczności są inne niż w 2004 roku, kiedy rozszerzenie Unii było świadectwem stabilności i konsolidacji modelu (zachodnio)europejskiego, będącego przedmiotem także polskich aspiracji. Polska transformacja doskonale wpisywała się wówczas w ten unijny model, a perspektywa członkostwa była kluczowym katalizatorem zmian w kierunku liberalizacji, państwa prawa, wolnego rynku czy decentralizacji. Przystąpienie do Unii okazało się doskonałą kotwicą transformacji w kierunku świadomie obranym przez Polskę w latach 90. XX wieku – główne mechanizmy unijne, zwłaszcza wspólny rynek, politykę spójności i politykę rolną, ukierunkowano na konwergencję gospodarczą i zasypywanie podziałów. Wejście do Unii wymagało ogromnego wysiłku gospodarczego i administracyjnego – położono wtedy podwaliny pod budowę nowoczesnej, konkurencyjnej gospodarki, rozwijającej się w tempie szybszym niż w pozostałych krajach. Przez te kilkanaście lat Polska budowała swój potencjał gospodarczy i polityczny, nadrabiając dystans dzielący nas od państw zachodnich oraz stając się ważnym ogniwem unijnej sieci powiązań. Polska świetnie wykorzystała te instrumenty. Fundusze unijne zwiększały wzrost PKB o około 1 punkt procentowy rocznie, w zasadniczy sposób przyczyniając się do redukcji dystansu wobec najlepiej rozwiniętych krajów UE. Jeśli PKB Polski *per capita* w momencie wejścia do Unii był na poziomie 45 procent jego poziomu w Niemczech, obecnie wynosi już 60 procent¹⁰⁶.

106 W 2019 roku PKB *per capita* mierzone parytetem siły nabywczej w Polsce było na poziomie 73 procent średniej UE. Więcej o ekonomicznych skutkach członkostwa w jego pierwszych 15 latach: I. Morawski, *Wpływ integracji europejskiej na polską gospodarkę*, Instytut In.Europa, 2019, <http://ineuropa.pl/in15/wplyw-integracji-europejskiej/>.

Pytanie o to, jakim celem służyć ma w Polsce integracja europejska i jak ją najlepiej wykorzystać, należy dzisiaj postawić na nowo. To konieczne, gdyż kompatybilność kierunku, w jakim może zmierzać dziś Unia, z wyborami podejmowanymi przez nasz kraj nie jest tak oczywista jak w przeszłości. Inaczej niż w 2004 roku, kiedy przystępowaliśmy do projektu opartego na gotowym modelu społeczno-gospodarczym, jesteśmy dzisiaj częścią – zarówno podmiotem, jak i przedmiotem – głębokiej transformacji, a jej przyszłość pozostaje otwarta. Innymi słowy, jesteśmy członkami struktury, która rozpoczyna podróż w nowym i niedookreślonym kierunku. Możemy go dzięki temu współkształtować, co daje Polsce możliwość sprawczości. Wymaga to jednak podjęcia dyskusji o własnych priorytetach i interesach. Ale ta dyskusja musi również uwzględniać to, że istotne parametry rozwoju UE zostały już przesądzone w ubiegłych latach – także przy naszym udziale (a czasem sprzeciwie bądź zaniedbania). Najważniejsze z tych ustalonych wektorów to cel w postaci neutralności klimatycznej w 2050 roku oraz związany z nim projekt przebudowy systemu energetycznego i społeczno-gospodarczego Europy. To one odcisną najsilniejsze piętno na agendzie unijnej w nadchodzących dekadach. Zielona transformacja nie jest efemerydą bądź fanaberią polityczną instytucji unijnych, lecz kierunkiem strategicznym obranym przez wszystkie państwa Unii Europejskiej – w tym Polskę¹⁰⁷.

Co więcej, w obliczu prezydentury Joe Bidena w Stanach Zjednoczonych i jego planów w zakresie transformacji energetycznej oraz powrotu do przyjętego w 2015 roku Porozumienia Paryskiego w sprawie ochrony klimatu, Unia Europejska przestaje być samotną awangardą w tych wysiłkach w skali światowej. Stany Zjednoczone ponownie wkraczają na scenę jako kluczowy aktor w wyścigu technologicznym i gospodarczym, którego katalizatorem jest właśnie walka ze zmianami klimatycznymi. Ta perspektywa zasadniczo wzmacnia strategiczny charakter zmiany dokonującej się w Europie. Stoi za nią przekonanie, że to właśnie głęboka transformacja źródeł energii oraz sposobu gospodarowania jest nie tylko pozbawioną realnej alternatywy metodą zapobieżenia katastrofie klimatycznej, lecz także wehikułem postępu technologicznego i rozwoju gospodarczego społeczeństw europejskich oraz zabezpieczeniem globalnego wpływu Unii. Europa nie może w tym wyścigu pozostać z boku. Wprawdzie nie sposób wykluczyć turbulencji politycznych, które dotknąć mogą także większe państwa UE (np. Francję lub Włochy), jednak scenariusz odejścia od tych celów jest mało prawdopodobny.

107 Polska zgodziła się na to, aby UE obrła za cel neutralność klimatyczną w 2050, nie zadeklarowała tylko, że sama zobowiązuje się do osiągnięcia tego celu w tym terminie.

W najbliższych latach kluczowym celem polskiej polityki (nie tylko europejskiej, ale i wewnętrznej) powinna być budowa nowej, jak najdalej posuniętej symbiozy czy konwergencji między „nową Unią” a strategicznymi interesami naszego kraju. Najbliższe kilka lat, zwłaszcza w okresie realizacji projektów w ramach Funduszu Odbudowy (do 2023 roku włącznie), będzie miało w tym kontekście decydujące znaczenie. Niekwestionowany sukces naszej transformacji gospodarczej nie zmienia faktu, że niektóre istotne jej filary się wyczerpują. Stosunkowo niskie miejsce polskiego przemysłu w międzynarodowych łańcuchach dostaw nie gwarantuje utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w przyszłości. Polska ma jeden z największych problemów demograficznych w Europie, co negatywnie wpływa na podnoszenie produkcji i obciąża system socjalny. Mamy za niski poziom inwestycji, w tym zwłaszcza w badania i rozwój, co osłabia możliwości naszego kraju w nadganiu postępu technologicznego. Polska musi przewyciężyć fundamentalne problemy w sektorze energetycznym: mamy najwyższe ceny hurtowe energii i najbardziej zanieczyszczone środowisko w Europie, elektrownie i sieci energetyczne są narażone na awarie i wymagają modernizacji (przy rosnącym zapotrzebowaniu na prąd), przed rokiem 2030 grozi nam luka produkcyjna. Te i inne czynniki sprawiają, że bez przestawienia zwrotnicy w kluczowych obszarach Polska może stracić dynamikę rozwojową i spaść do drugiej ligi, jeśli chodzi o tempo wzrostu i poziomu jakości życia¹⁰⁸. Co istotne wymienione problemy nie są w większości pochodną ewolucji Unii, lecz mają charakter strukturalny i systemowy. Ale przemiany w Unii dodatkowo wyostrajają i wzmacniają znaczenie wielu z nich.

Nowe unijne priorytety i kierunki integracji są zgodne z celami rozwojowymi Polski i mogą wspierać jej modernizację w stopniu nie mniejszym, niż miało to miejsce po 2004 roku¹⁰⁹. Stwarzają one szansę budowy nowego modelu wzrostu i dobrobytu, którego wypracowanie jest naszym strategicznym celem. Ale sytuacja okresu przejściowego, kiedy wypracowana musi zostać nowa komplementarność między kierunkiem rozwoju całej Unii a zrębami nowej wizji dla Polski (to jest sedno nowego rozdziału członkostwa), kryje w sobie także ryzyko. Skutkiem fiaska takiej próby byłyby nie tylko utrata przez Polskę potencjalnych możliwości wynikających z członkostwa. Mogłoby być nim także zwiększenie dystansu dzielącego nas od tych partnerów, którzy bardziej skorzystaliby na transformacji Unii, jej nowych priorytetach oraz służących

108 Por. P. Świeboda, *Piętnaście kolejnych lat Polski w Unii Europejskiej: gra o wysoką stawkę*, Instytut In.Europa, 2019, <http://ineuropa.pl/in15/pietnascie-kolejnych-lat/>.

109 Por. *W kierunku gospodarki niskoemisyjnej*, red. M. Bukowski, Raport Wise Europa, 2019, https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2019/03/Nowe_otwarcie_Polska_zeroemisyjna.pdf.

do ich realizacji instrumentach. Co więcej, na drodze do wykorzystania możliwości oferowanych przez Unię w jej nowej odsłonie nie mniej ważne będzie zadbanie o polską specyfikę. Dotyczy to także tych interesów, które wynikają z jej niedostatków i niedojrzałości. Adaptacja do nowych warunków nie może oznaczać pasywności. Innymi słowy, integracja europejska w swojej nowej odsłonie może się stać kluczowym wehikułem rozwoju Polski, jak to było w przeszłości, lecz także – w scenariuszu negatywnym – może być siłą utrwalającą i pogłębiającą jej relatywne słabości.

Wynik tych zmaganiań zależeć będzie w największym stopniu od wyborów podejmowanych przez samą Polskę. Nowy rozdział naszego członkostwa w UE jest – podobnie jak jego pierwsza odsłona – zadaniem dla całego społeczeństwa, a nie tylko jego elit. Kwestia docelowego kształtu wizji rozwoju Polski w następnych dekadach nie jest przedmiotem tego opracowania. Ale już dziś można dostrzec najważniejsze implikacje zmian zachodzących w Unii, czego absolutnie nie można pominąć. Szczególną uwagę należy zwrócić na trzy wymiary. Po pierwsze, zmiany w funkcjonowaniu rynku i Europejski Zielony Ład mają daleko idące konsekwencje dla roli państwa, jego różnych struktur, procesów decyzyjnych i planowania strategicznego. Po drugie, nowe trendy w Unii wymagają redefinicji niektórych założeń i hierarchii priorytetów w polityce europejskiej. Po trzecie, konieczna jest społeczna konsolidacja proeuropejskiej większości w Polsce, gdyż stosunek do kierunku zmian w Unii staje się przedmiotem narastającej polaryzacji politycznej.

Członkostwo 2.0 a państwo

Podobnie jak po akcesji w 2004 roku sukces Polski w Unii zależeć będzie w ogromnej mierze od zdolności państwa i jego administracji do adaptacji w zmieniających się uwarunkowaniach wynikających z nowego kursu integracji. Możemy budować na silnych podstawach, doświadczeniu i strukturach stworzonych w ostatnich kilkunastu latach. Ale fundamentalnym problemem pozostaje załamanie się systemu rządów prawa, zwłaszcza niezależnego sądownictwa, co stało się źródłem konfliktów z instytucjami europejskimi, pogłębia nieufność państw członkowskich i biznesu do Polski oraz na dłuższą metę jest poważnym zagrożeniem dla wspólnego rynku i polskiej w nim obecności. Przywrócenie praworządności oraz przestrzeganie wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE jest tym samym warunkiem wiarygodności Polski oraz naszej zdolności do niezakłóconego uczestnictwa w procesie integracji w nadchodzących latach. Niemniej nawet w takim scenariuszu włączenie się w budowę Europejskiego Zielonego Ładu jako koła zamachowego polskiej transformacji

w kierunku gospodarki niskoemisyjnej będzie wymagało szeregu działań, które nie miały dotąd priorytetowego charakteru.

Strategia i koordynacja polityki europejskiej

Czekająca Polskę transformacja, której ramy wyznaczane są na poziomie Unii Europejskiej, wymagać będzie skuteczniejszej koordynacji różnych sektorów polityki oraz planowania strategicznego, uwzględniającego cele unijne. Zielony Ład nie jest projektem jedynie z zakresu polityki klimatycznej, lecz kompleksowym programem przebudowy całej gospodarki, z dalekosiężnymi konsekwencjami funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Cel niskoemisyjności musi prowadzić do zasadniczej reformy nie tylko sektora energetycznego, lecz także transportu, przemysłu, rolnictwa, budownictwa czy cyfryzacji.

Polska musi niezwłocznie wypracować lub dostosować swoje strategie sektorowe w sposób odpowiadający celom polityki Unii. Ogłoszona w 2021 roku „Polityka energetyczna Polski” obejmuje okres tylko do 2040 roku i tym samym nie jest skorelowana z celem neutralności klimatycznej planowanej przez UE na 2050 rok, nawet jeśli zawiera bardziej ambitne niż dotąd cele redukcyjne. W wielu aspektach opiera się ona na nierealistycznych założeniach (np. w odniesieniu do kluczowej kwestii, jak szacunki rozwoju ceny emisji dwutlenku węgla)¹¹⁰. Nie stanowi tym samym podstawy do długofalowego planowania i jasnego sygnału dla podmiotów rynkowych, jak realistycznie wyglądać będzie transformacja sektora biorąca pod uwagę unijne trendy. Takie strategie uwzględniające spodziewany rozwój polityki unijnej potrzebne są we wszystkich kluczowych sektorach i powinny składać się na Strategię Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej¹¹¹.

Kompleksowy horyzontalny przegląd i dostosowanie strategii sektorowych wymagają dobrej koordynacji, którą w przeszłości zapewniał Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Przełożenie pionu unijnego z Ministerstwa Spraw Zagranicznych do Kancelarii Premiera, co dokonało się decyzją rządu w 2020 roku, może mieć z tej perspektywy istotne zalety. W ten sposób zareagowano na zmianę w Unii, która polega na wzmocnieniu Rady Europejskiej i wzroście znaczenia bezpośrednich negocjacji między szefami państw i rządów.

110 Por. *Polska neutralna klimatycznie 2050. Elektryfikacja i integracja sektorów*, Forum Energii, 19 czerwca 2020, <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/integracja-sektorow>.

111 Por. M. Bukowski, P. Leszczyński, Z. Wetmańska, *Zielona Odbudowa. Od kryzysu do realnej zmiany*, Wise Europa, listopad 2020, <https://wise-europa.eu/2020/11/09/zielona-odbudowa-od-kryzysu-do-realnej-zmiany-2/>.

Skupienie kompetencji oraz koordynacji spraw związanych z UE w bezpośrednim zapleczu premiera ma zagwarantować wyższą jakość kierowanych przez ten urząd działań i większą siłę przebicia w strukturach rządowych i administracji. Ten nowy układ instytucjonalny może mieć też pozytywne znaczenie z punktu widzenia potrzeb przeformułowania celów tej polityki w kontekście Zielonego Ładu, zapewnia bowiem szeroki ogląd poszczególnych sektorów oraz powiązań między nimi, co może ułatwiać ich koordynację w sprawach unijnych. Problemem może być natomiast pokusa centralizacji i brak koniecznej przejrzystości procesów decyzyjnych, które ujawniły się zwłaszcza w trakcie prac nad Krajowym Planem Odbudowy, a także nadmierne uwikłanie w bieżącą politykę partyjną.

Kluczowa rola władz lokalnych

Realizacja zielonej transformacji, której wehikułem staje się Unia, wymaga zmiany paradygmatu w prowadzeniu polityki na linii rząd–samorządy: stała, oparta na zaufaniu współpraca władzy centralnej z pozostałymi szczeblami administracji¹¹². Istotą zmian jest kompleksowe przeformułowanie modelu społeczno-gospodarczego Polski, dlatego konieczne będzie wypracowanie nawyku i zdolności przeprowadzania szerokich konsultacji społecznych i inkluzyjnego procesu podejmowania decyzji. Transformacja nie ma większej szansy powodzenia, gdy jest wprowadzana odgórnie i nieprzejrzysto. Taki model nie tylko nie zapewnia odpowiedniej legitymizacji, ale także skala wyzwania przerasta możliwości planistyczne i wykonawcze nawet najsprawniejszej administracji centralnej.

Sposób, w jaki przygotowano Krajowy Plan Odbudowy, a następnie poddano go „konsultacjom”, to klasyczny przykład zarządzania centralistycznego i odgórnego, co nie rokuje dobrze dla trwałości i jakości odbudowy działań podejmowanych na podstawie tego projektu. Dokument został opracowany w całości za zamkniętymi drzwiami, w niejasnej procedurze, a jego autorzy pozostają anonimowi. Brak też przesłanek, by sądzić, że plan dostatecznie uwzględnia postulaty zgłaszane przez samorząd bądź przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

Pieniądze z Funduszu Odbudowy i z siedmioletniego budżetu UE 2021–2027 powinny szerokim strumieniem popłynąć w stronę szczebla lokalnego zgodnie z priorytetami rozwojowymi i zasadą pomocniczości (podczas gdy w ostatnich

112 Dotyczy to także konieczności uwzględniania roli innych instytucji państwa (UOKiK, KNF, NBP).

latach samorządy częstokroć wspierano według klucza partyjnego¹¹³). Ogromny ciężar i odpowiedzialność za właściwe przygotowanie projektów reform zmian, a następnie za ich realizację, spoczywać będą właśnie na samorządach, które powinny otrzymać finansowe i techniczne wsparcie od rządu. To one mają odegrać kluczową rolę we wprowadzaniu głównych zmian, takich jak budowa nowych mocy energetycznych bazujących na odnawialnych źródłach energii, dostosowanie rozwiązań transportowych do nowych potrzeb, przekształcenie rolnictwa, dostosowanie polityki leśnej, ale także w zarządzaniu społecznym wymiarem zmian (na przykład w przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu, wykluczeniu transportowemu czy też służąc wsparciem dla potrzebujących w regionach górniczych). Znaczenie samorządów wpływa też z faktu, że tradycyjnie to one cieszą się największym zaufaniem społecznym, mają więc moc legitymizującą proces przemian. Należy też pamiętać, że upodmiotowienie wspólnot lokalnych i samych obywateli leży w naturze zielonej transformacji, czego przykładem może być energetyka prosumencka, będąca jednym z najważniejszych filarów przyszłego systemu energetycznego. Polityka nie może ignorować tej rzeczywistości.

Poważnym problemem może okazać się zła sytuacja finansowa, będąca skutkiem celowej polityki rządu, obliczonej na osłabienie samorządów (zwłaszcza w dużych metropoliach), i dodatkowych obciążeń wynikających z pandemii oraz kolejnych reform (np. szkolnictwa). Samorządy wymagają wsparcia ze strony władzy centralnej, tak aby były w stanie podołać finansowo zarówno konieczności współfinansowania projektów, jak i przygotowywania wniosków z uwzględnieniem nowych i trudniejszych do spełnienia kryteriów.

Jak zapewnić wsparcie dla innowacji

Atutem Polski, wypracowanym na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, jest sprawność w pozyskiwaniu i wykorzystywaniu funduszy unijnych. Ale kompetencję tę trzeba znacznie wzmocnić o umiejętność wygrywania konkursów i uczestnictwo w bardziej zaawansowanych projektach, nastawionych na wypracowanie bądź zastosowanie innowacyjnych technologii i rozwiązań. To one będą miały kluczowe znaczenie w przeskoku do nowego etapu modernizacji. Odgrywają one też coraz większą rolę we współpracy wojskowej – zarówno

113 J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Analiza Fundacji im. Stefana Batorego, styczeń 2021, www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-reguły-podziału.pdf; oraz D. Sześciło, A. Gąsiorowska, R. Łapszyński, St. Zakroczyński, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Analiza Fundacji im. Stefana Batorego, styczeń 2021, www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Raport_RFIL_kazdemu-wedlug-potrzeb-czy-wedlug-barw-politycznych.pdf.

w UE, jak i w NATO. Jak dotąd znajdowaliśmy się w ogonie krajów uczestniczących w tego rodzaju projektach. W programie Horyzont 2020 (perspektywa finansowa 2014–2020) Polska znalazła się na ostatnim miejscu pod względem stosunku funduszy wpłaconych z budżetu państwa do funduszy pozyskanych z programu w formie grantów¹¹⁴. Przyczyny są różne, na czele z zapóźnieniem polskiej nauki i jej instytucjonalną niekompatybilnością z europejską czołówką. Ale część dystansu można by zmniejszyć, gdyby państwo udzieliło większego wsparcia technicznego i finansowego w trudnych i kosztownych procedurach aplikacyjnych bądź poprzez większe wysiłki na rzecz dostosowania europejskich programów do polskich potrzeb (a także politycznego lobbingu na rzecz naszych wnioskodawców). Fundusze te są potencjalnie wielką szansą rozwojową dla polskiej nauki, przemysłu i innych dziedzin, w tym m.in. opieki zdrowotnej. Tradycyjnie gałęzie te cierpią na niedoinwestowanie sektora badań i rozwoju. Rozmiar europejskich funduszy na te cele jest znaczny i rośnie: w minionym budżecie program Horyzont 2020 wyniósł 77 mld euro, zaś w nowej perspektywie 2021–2027 program Horyzont Europa zostanie wyposażony w aż 95,5 mld euro.

Podobne wyzwania dotyczą wykorzystania środków na transformację cyfrową w ramach Funduszu Odbudowy. Należy zapewnić, by infrastruktura 5G była też mocno rozbudowana na prowincji i terenach wiejskich. Szczególne znaczenie mają tu inwestycje w umiejętności – Polska jest na końcu unijnych rankingów ucyfrowienia społeczeństw i przedsiębiorstw. Ze względu na duży udział państwa w przemyśle kluczowe są również inwestycje w ucyfrowienie administracji publicznej, polegające nie tylko na dostępności usług w Internecie, ale również na wyszkoleniu kadry, gotowej wspierać sektor prywatny we wdrażaniu cyfrowych innowacji poprzez szkolenia, doradztwo czy udostępnianie oprogramowania.

Członkostwo 2.0 a polityka europejska

Wobec nowego rozdziału integracji europejskiej, którego zręby zostały tu opisane, duża część elit politycznych w Polsce podchodzi do tych zapowiadanych zmian z dystansem i obawami. Dotyczy to przede wszystkim rządzących dziś krajem, ale podobne nastroje nie są całkiem obce także opozycji, mediom i kręgom akademickim lub eksperckim. Polska jest dziś jedynym krajem, który nie przyjął na siebie zobowiązania osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050

114 B. Paszcza, *The EU is preparing an innovative leap forward, which Poland may not take advantage of*, Klub Jagielloński, październik 2019, <https://klubjagiellonski.pl/2019/10/10/the-eu-is-preparing-an-innovative-leap-forward-which-poland-may-not-take-advantage-of/>.

roku. Ambitna polityka klimatyczna, będąca filarem Europejskiego Zielonego Ładu, postrzegana jest często jako sprzeczna z traktatową zasadą suwerenności państw członkowskich w określaniu parametrów miksu energetycznego w danym kraju. Zmiana w sposobie funkcjonowania rynku wewnętrznego w kierunku większego nacisku na prawa socjalne odczytywana jest jako wyraz protekcjonizmu wymierzonego w wolną konkurencję. Coraz większy nacisk na praworządność prowadzi do politycznej izolacji Polski, gdzie problemy z rządami prawa są wręcz katalizatorem większej aktywności instytucji Unii w tym obszarze. Przyjmowanie uchodźców jest w Polsce politycznym tabu, podczas gdy stosunek do oczekiwań pomocy krajom szczególnie dotkniętym problemami nieregularnej migracji staje się jednym z mierników unijnej solidarności. Z kolei budowa suwerenności europejskiej w różnych wymiarach zaciera kluczowy dla polskiej polityki zagranicznej i europejskiej podział na wymiar gospodarczy (tu filarem jest UE) i filar bezpieczeństwa (NATO, USA). Obawa, że budowa autonomii strategicznej odciągnie Unię od Stanów Zjednoczonych i podważy fundament sojuszu transatlantyckiego, jest w nas silna. Polska nie tylko nadal nie weszła do strefy euro, ale nie jest też zwykle zainteresowana pogłębianiem integracji w innych obszarach, nie uczestnicząc w większości projektów tzw. wzmocnionej współpracy.

Nie sposób negować dylematów, jakie wiążą się z perspektywy Polski z szeregiem nowych kierunków polityki Unii. Nowy etap naszego członkostwa w UE cechuje się właśnie tym, że wiele dotychczasowych przesłanek, na jakich opierała się polska polityka europejska po 2004 roku, ulega erozji. Ale transformacja Unii jest w ogromnej mierze odpowiedzią na wyzwania zmieniającego się otoczenia międzynarodowego i problemów globalnych, natomiast w tym samym czasie Polska wkracza w okres poszukiwania nowego pomysłu na siebie samą. To sprawia, że adaptacji ulegać musi także definicja naszych interesów w UE oraz stosunek do dokonujących się w niej procesów. Sytuacja, w której Polska coraz częściej raczej kontestuje kierunki rozwoju UE (lub się z nimi nie utożsamia), niż aktywnie je współtworzy, nie służy długofalowym interesom kraju. W kilku obszarach polityki europejskiej nowe spojrzenie na nasze interesy będzie szczególnie istotne.

Nowy model gospodarczy Unii a Polska

Najważniejszym celem polskiej polityki europejskiej będzie zapewnienie, by ramy unijne jak najlepiej służyły nowym celom rozwojowym. Przy założeniu, że ambicją naszego kraju jest odejście od modelu odtwórczego opartego na niskich kosztach pracy i miejscu w dolnej części łańcuch dostaw, Polska na nowo

musi określić priorytety, zwłaszcza w odniesieniu do agendy ekonomicznej Unii i funkcjonowania wspólnego rynku.

Akceptacja celu osiągnięcia przez Polskę neutralności klimatycznej w 2050 roku jest konieczna, gdyż polityczne koszty wstrzymywania się od niej są wysokie i niepotrzebne. Fakt, że Unia jako całość wyznaczyła sobie ten cel, oznacza, że podporządkowana będzie mu legislacja przyjmowana w procedurze wspólnotowej, czyli bez możliwości zablokowania jej przez jeden kraj. Innymi słowy, niezależnie od tego, czy Polska będzie sama chciała osiągnąć cel neutralności klimatycznej w 2050 roku, czy nie, musi stosować regulacje prawne, które ten cel dla całej Unii zakładają. Wolniejsze tempo naszej transformacji w kierunku niskoemisyjnym oznaczałoby, że inne kraje musiałyby przejąć ciężar skompensowania polskich emisji, a tym samym konieczność podjęcia trudnych negocjacji na ten temat z partnerami. Kapitał polityczny, jaki trzeba by w te rozmowy zainwestować, nie mógłby zostać wykorzystany w innych obszarach, gdzie będziemy musieli walczyć o swoje interesy. Zwlekając z akceptacją celu neutralności klimatycznej, Polska rezygnuje także z części wsparcia dostępnego w ramach Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (np. pomoc zwalnianym pracownikom sektora węglowego), której wypłata uzależniona jest właśnie od zgody na ten cel.

Realizacja celów klimatycznych oraz zapewnienie odpowiedniego wsparcia ze strony Unii wymaga konsekwencji w polityce europejskiej, odpowiedniej hierarchii priorytetów i unikania konfliktu celów. W priorytetowym interesie Polski jest zadbanie o to, aby uzyskać jak najwięcej środków z funduszu modernizacyjnego w ramach europejskiego systemu handlu emisjami, które to pieniądze przeznaczone byłyby na wsparcie transformacji polskiego sektora energetycznego. Polska nie uzyskała takich gwarancji na szczycie UE w grudniu 2020 roku, bo wtedy traciła energię i wydawała kapitał polityczny na walkę z mechanizmem ochrony praworządności. Naszą pozycję w toczącej się nadal dyskusji znacząco osłabia równoległa batalia o zgodę Komisji Europejskiej na pomoc publiczną dla sektora węglowego w Polsce (do 2 mld złotych rocznie¹¹⁵), którą przewiduje rządowy plan wychodzenia z węgla¹¹⁶.

Polska była zawsze liderem liberalizacji i otwartości rynku, ale wzrost jej potencjału gospodarczego powoduje większe zainteresowanie tymi elementami

115 B. Oksińska, *Czy rząd porozumie się z górnikami?*, „Rzeczpospolita”, 22 marca 2021, <https://www.rp.pl/Wegiel/303219935-Weglowy-impas-Czy-rzad-porozumie-sie-z-gornikami.html>.

116 W marcu 2021 roku Komisja Europejska zgłosiła zastrzeżenia do uchwalonych przez niemiecki Bundestag jednorazowych odszkodowań dla firm RWE (2,6 mld euro) i Leag (1,75 mld euro) za wycofanie się z węgla brunatnego (do 2038 roku): <https://www.rbb24.de/studiocottbus/politik/2021/03/braunkohle-unternehmen-entschaedigung-eu-kommission-zweifel.html>.

polityki konkurencji i polityki przemysłowej UE, które mają charakter etatystyczno-protekcjonistyczny. Polska wsparła m.in. Francję i Niemcy w działaniach na rzecz reformy prawa konkurencji, które dawałoby możliwość tworzenia firm-gigantów europejskich. Głównym celem było umożliwienie fuzji Orlenu i Lotosu jako strategicznego celu rządu. Niemniej podejście to kryje w sobie ryzyko. Strategicznym celem powinno być wspieranie sektora innowacji i nowych technologii oraz rynku cyfrowego. W tym obszarze potencjał polskich podmiotów jest ograniczony, kluczowe znaczenie mają firmy średniej wielkości. Mnożące się regulacje, np. w obszarze cyfrowym, mogą przyczynić się do podwyższenia kosztów ich działalności, bo utrudniają wejście na rynek mniejszym graczom i działają mrożąco na innowacyjność. Ponadto mogą one doprowadzić do znacznego wzrostu kosztów usług cyfrowych, które nieproporcjonalnie dotkną polskich konsumentów. Widziana z tej perspektywy polityka wspierająca dużych i dominujących uczestników rynku może okazać się ryzykowna. To samo dotyczy potencjalnego osłabienia Komisji Europejskiej jako neutralnego arbitra w polityce konkurencji. W tym kontekście kluczowe z punktu widzenia naszego kraju zdaje się zapewnienie, że powstające unijne inicjatywy nie tylko pozostają otwarte dla wszystkich państw, ale również aktywnie wspierają szeroki w nich udział.

Nasze nowe ambicje rozwojowe powinny natomiast wpłynąć na zmianę optyki, jeśli chodzi o agendę społeczną Unii. Konkurowanie tanią siłą roboczą w malejącym stopniu będzie kołem zamachowym polskiej gospodarki, zaś aspiracje polskich pracowników są dzisiaj wyższe, niż były w przeszłości. Wyższe standardy pracy i płacy są fundamentem modelu zrównoważonego rozwoju, do którego dąży polskie społeczeństwo, zaś działania Unii w tym obszarze są odpowiedzią na zapotrzebowanie obywateli. Pełna harmonizacja polityk społecznych nie jest przedmiotem dyskusji i byłaby przeciwnie skuteczna, ale to my powinniśmy silniej włączyć się w ten nurt europejskiej debaty i widzieć ją w kontekście nowych celów Unii.

W nowej rzeczywistości Unii Polska powinna przyspieszyć przygotowania do wejścia do strefy euro. Bez Wielkiej Brytanii waga krajów pozostających poza strefą euro jest znikoma. Trwając poza strefą euro, Polska będzie w coraz większym stopniu biernym obserwatorem i realizatorem decyzji przesądzonych w tej strefie. Wprawdzie kryzys wywołany pandemią COVID-19 powstrzymał pogłębiający się instytucjonalny podział między strefą euro a resztą Unii, ale w kontekście przyjętych w 2020 roku rozwiązań pogłębienie integracji w tej strefie będzie jednak postępowało, tyle że w sposób mniej formalny i przejrzysty. Finansowa konstrukcja Funduszu Odbudowy odegra przy tym istotną rolę. Fundusz przewidziany jest dla całej Unii, ale obligacje denominowane

będą w euro, co wzmocni pozycję tej waluty zarówno w samej Wspólnocie, jak i na międzynarodowych rynkach finansowych. Uczynienie z euro waluty zdolnej konkurować z dolarem jako waluta rezerwowa jest jednym z najważniejszych celów projektu suwerenności ekonomicznej Unii, mającym długofalowo zabezpieczyć interesy całego bloku. Przyjęcie Funduszu Odbudowy jako instrumentu finansowanego przez wspólny dług jest wprawdzie formalnie działaniem jednorazowym, ale pod względem politycznym oznacza przełom, którego konsekwencje mogą być szczególnie istotne dla strefy euro: obniżona została polityczna i psychologiczna bariera przed wprowadzeniem elementów solidarnościowych (pejoratywnie nazywanych unią transferową), które uważane są za warunek stabilizacji obszaru wspólnej waluty.

Po brexicie układ sił w Unii przesunął się jeszcze bardziej na korzyść strefy euro. Dołączenie kolejnych państw (Chorwacja, Bułgaria) będzie oznaczać, że w 2022 roku zaledwie 6 z 27 państw będzie poza strefą (przy czym Dania jest związana stałym kursem wymiany z euro). Nieprzypadkowo dyskusja na temat przyszłości integracji walutowej i bankowej nabrała w ostatnich latach tempa w Rumunii, ale też w Szwecji i Danii. Państwa pozostające poza strefą będą miały minimalny wpływ na ewolucję instytucjonalną i na decyzje strefy euro, które będą miały konsekwencje dla całej Unii¹¹⁷. Brak jasnej deklaracji co do kalendarza, kiedy Polska miałaby przyjąć euro (pomijając takie, które służą odsuwaniu decyzji w nieskończoność), i działania wręcz tę perspektywę oddalające (np. poziom inflacji, uzależnianie NBP od polityki rządowej, dewaluacja) będą – niezależnie od kosztów ekonomicznych – działać na niekorzyść Polski i osłabiać jej pozycję w Unii.

Integracja, nie autarkia

Polska powinna w większym stopniu wykorzystywać potencjał integracji europejskiej w dziedzinach, które mają kluczowe znaczenie dla jej bezpieczeństwa (także ekonomicznego) i rozwoju technologicznego. Dotyczy to zwłaszcza polityki energetycznej i przemysłu zbrojeniowego, a także rynku cyfrowego. Rewizji wymagać będzie postrzeganie samowystarczalności (autarkii) jako gwarancji suwerenności.

W sferze polityki energetycznej Polska powinna zwrócić większą uwagę na możliwości, jakie stwarza wspólny rynek europejski. Nie ulega wątpliwości, że jako kraj przemysłowy oraz państwo graniczne Unii Europejskiej musimy mieć

117 A. Czerniak, A. Smoleńska, *Polska bez euro: Bilans kosztów i korzyści*, Raport „Polityki Insight”, marzec 2019, <http://przyjaznykraj.pl/wp-content/uploads/2019/03/Polityka-Insight-FPK-Polska-bez-euro-raport.pdf>.

gwarancję dostępu do stabilnych źródeł energii, a moce wytwarzania prądu powinny być w dużej mierze zlokalizowane na naszym terytorium. Elektryfikacja jest przyszłością systemu energetycznego Unii, który w większości zostanie oparty na odnawialnych źródłach energii. Konieczność stabilizowania systemu, zwłaszcza w okresie do 2050 roku, wymagać będzie zabezpieczenia np. w postaci elektrowni gazowych, które uzupełniałyby miks energetyczny i byłyby uruchamiane w przypadku przerw w dostawach energii wiatrowej lub słonecznej. Ale unijny wspólny rynek energii już dziś stwarza możliwości (i będzie ich więcej w przyszłości) uzupełniania rynku w takich sytuacjach importem prądu z innych krajów¹¹⁸. Podczas gdy aktualne plany rządu przewidują budowę wielkich bloków jądrowych (które i tak nie rozwiążą problemu spodziewanych niedoborów mocy wytwórczych po 2025 roku), rynkowy aspekt bezpieczeństwa energetycznego pozostaje niedoceniony. Inwestycje w sieci przesyłowe i silniejsze powiązanie z europejskim rynkiem energii elektrycznej powinno być ważnym celem polskiej polityki i potencjalnie tańszym rozwiązaniem niż aktualne plany. Warty rozważenia pomysłem jest tworzenie regionalnych rynków energii elektrycznej we współpracy z krajami ościennymi.

Innym przykładem jest przemysł obronny. Dotąd Polska nieufnie traktowała możliwości angażowania się w przedsięwzięcia europejskie, z kolei do współpracy przy niektórych z nich, jak np. ważnej z polskiego punktu widzenia produkcji nowoczesnego czołgu europejskiego, nie została zaproszona. Wstrzeźliwość Warszawy wynikała nie tylko z nieufności, zwłaszcza wobec Francji i Niemiec w tej dziedzinie, lecz także z obranej strategii bezpieczeństwa oraz braku układu interesów w sektorze przemysłu obronnego. Zamówienia zbrojeniowe oraz współpraca obronna były dotąd filarem orientacji w polityce bezpieczeństwa, akcentującej priorytet współpracy z USA. Stąd skłonność do kupowania „z półki” produktów amerykańskich, przy czym kwestia kosztów i transferu technologii odgrywała drugorzędną rolę. Na przeszkodzie w angażowanie się we współpracę europejską stawała też skłonność do dotowania polskiego przemysłu kosztownymi zamówieniami w imię niezależności i samowystarczalności oraz wspierania polskich liderów, pozbawionych wszakże potencjału do konkutowania na większą skalę na rynkach zagranicznych oraz nowoczesnych technologii¹¹⁹. Ostatnim przykładem jest pomysł stworzenia

118 Polska już dziś jest największym importem prądu w UE.

119 O problemach Polskiej Grupy Zbrojeniowej por. M. Świerczyński, *Miliard złotych straty w PZG. Jak załatać tę dziurę*, „Polityka”, 22 grudnia 2020, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2015977,1,miliard-zlotych-straty-w-pgz-jak-zalatac-te-dziure.read>.

systemu Narew w Polsce, mimo braku odpowiednich technologii i możliwości przemysłowych¹²⁰.

Polska nie uczestniczy dzisiaj w żadnym wielonarodowym projekcie europejskim z zakresu przemysłu obronnego, nie jest też filarem żadnego europejskiego przedsiębiorstwa w tej dziedzinie (mimo prowadzonych rozmów, nie staliśmy się udziałowcami Airbusa). Tymczasem przyspieszająca współpraca w tym sektorze w Europie może być szansą dla Polski na znalezienie swojej niszy i przynieść inne korzyści: obniżenie ryzyka inwestycyjnego, łatwiejszy dostęp do rynków krajów UE i państw trzecich. Przede wszystkim zaś kooperacja z partnerami europejskimi stwarzałaaby szansę na transfer technologii, który ma największe znaczenie z perspektywy celów rozwojowych. Współpraca z firmami amerykańskimi, przy wszystkich korzyściach strategicznych, nie dała spodziewanych korzyści ekonomicznych i technologicznych, gdyż transfer technologii nie wchodzi w jej zakres. Tylko otwierając się na bliższą współpracę, Polska wpisałaaby się silniej w europejski kontekst kooperacji obronnej, który będzie zyskiwać na znaczeniu zarówno pod względem ekonomicznym, jak i strategicznym. Hiszpania, kraj o podobnym potencjale co Polska, została ostatnio liderem projektu Airbusa dotyczącego technologii trudnej wykrywalności dla nowej generacji samolotu myśliwskiego¹²¹.

Działania Polski powinny natomiast skupić się na rzeczywistym budowaniu wspólnych ram unijnego rynku cyfrowego. Oznacza to również przeciwstawianie się nacjonalizmowi cyfrowemu, a nie promowaniu go (co czyni propozycja Rady Wolności w Internecie). Takie pozycje podważają bowiem zdolność Polski do skutecznego promowania współpracy transatlantyckiej w sektorze cyfrowym. W krystalizującym się sporze o przyszłość unijnej suwerenności cyfrowej, polski rząd staje co prawda po stronie budowania unijnej niezależności w ramach unijnego rynku wewnętrznego i we współpracy z firmami i państwami trzecimi (USA, Azja)¹²². Jednak pozycja „łącznika” Europy ze Stanami Zjednoczonymi może być korzystna i stanowić przeciwwagę dla protekcjonizmu cyfrowego, tylko jeśli Polska sama jest postrzegana jako promotor wspólnych rozwiązań na poziomie Unii.

120 SzeF BBN Paweł Soloch w rozmowie dla „Dziennika Gazety Prawnej”, 14 stycznia 2021, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art,2272,szeF-bbn-pawel-soloch-w-rozmowie-z-dgp.html>.

121 *Airbus primes FCAS Low Observability and leads New Generation Fighter in Spain*, 9 grudnia 2020, <https://www.airbus.com/newsroom/press-releases/en/2020/12/airbus-primers-fcas-low-observability-and-leads-new-generation-fighter-in-spain.html>.

122 *The President: Progress towards creating a single digital market is key for EU's economic recovery*, 10 marca 2021, <https://www.lrp.lt/en/media-center/news/the-president-progress-towards-creating-a-single-digital-market-is-key-for-eus-economic-recovery/35554>.

Nowe impulsy dla Partnerstwa Wschodniego

Partnerstwo Wschodnie, będące bodaj najważniejszym wkładem Polski do polityki (zagranicznej) Unii Europejskiej, powinno pozostać jednym z priorytetów polskiej dyplomacji. Jest to konieczne tym bardziej, że nowy układ priorytetów Unii stwarza zarówno możliwości, jak i potrzebę zaangażowania Polski w relacje ze wschodnimi sąsiadami w dziedzinach, które nie należały dotąd do głównego obszaru zainteresowania.

Warszawa mogłaby przede wszystkim wykorzystać dyskusję o autonomii strategicznej UE w wymiarze bezpieczeństwa do wzmocnienia tego komponentu współpracy w ramach Partnerstwa. Polityka obronna Unii w przewidywalnym czasie nie zastąpi natowskich gwarancji w odniesieniu do zagrożenia ze strony Rosji. Ale w interesie Polski jest zacieśnianie współpracy Unii w dziedzinie bezpieczeństwa z krajami Partnerstwa Wschodniego, zwłaszcza z Ukrainą, Gruzją i Mołdawią. Ten wymiar Partnerstwa Wschodniego jest dziś bardzo słabo rozwinięty – głównie wskutek oporów Francji, Niemiec i Włoch. Ale idea unii geopolitycznej (czy autonomii strategicznej), jaką te kraje forsują, nie może się powieść, jeśli Unia zrezygnuje z bycia jakimkolwiek aktorem w dziedzinie bezpieczeństwa w swym wschodnim sąsiedztwie. Współpraca z krajami stowarzyszonymi z UE na wschodzie w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, zagrożeń hybrydowych, reformy sektora wojskowego służyłaby deklarowanemu celowi polityki, jakim jest budowa odporności (*resilience*) tych krajów na różne zagrożenia dla ich stabilności rozwoju¹²³. Polska powinna być orędownikiem tego kierunku rozwoju europejskiej polityki bezpieczeństwa¹²⁴. Ale będzie mogła robić to w sposób wiarygodny tylko wtedy, jeśli przewycięży dotychczasową rezerwę wobec tego projektu i będzie gotowa także wyjść naprzeciw oczekiwaniom innych krajów UE.

Europejski wymiar polityki bezpieczeństwa traktowany był dotąd jako drugorzędny, zaś dyskusja o autonomii strategicznej i suwerenności Unii postrzegana była przez Polskę jako stwarzająca ryzyko dla więzi transatlantyckich i zdominowana przez interesy Francji oraz innych krajów południowej Europy. W ubiegłych latach tradycyjny i zrozumiały priorytet NATO jako najważniejszego filaru bezpieczeństwa Polski został uzupełniony (a w zasadzie zastąpiony) przez budowanie bilateralnego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi.

123 Por. G. Gressel, N. Popescu, *The best defence: Why the EU should forge security compacts with its eastern neighbours*, ECFR, grudzień 2020, <https://ecfr.eu/publication/the-best-defence-why-the-eu-should-forge-security-compacts-with-its-eastern-neighbours/>

124 Por. E. Kaca, *Boosting Cybersecurity Resilience in the Eastern Partnership Region: Options for the EU*, 25 lutego 2021, https://www.pism.pl/publikacje/Boosting_Cybersecurity_Resilience_in_the_Eastern_Partnership_Region_Options_for_the_EU.

Wysiłki te – wraz ze wzmocnieniem wschodniej flanki NATO, ustalonym na forum Sojuszu – dały zwiększenie liczebności wojsk amerykańskich w Polsce, co było strategicznym celem rządu (choć zakres tego wzmocnienia jest poniżej oczekiwań).

Istotnie w zakresie twardego bezpieczeństwa perspektywy polityki obronnej Unii obejmują rozwój zdolności potrzebnych do realizacji działań dotyczących zarządzania kryzysowego, a nie obrony terytorialnej. Celem realistycznym (choć w dalszym ciągu odległym) jest przygotowanie Unii do samodzielnego dokonywania operacji wojskowych na niedużą skalę, np. zażegnywanie kryzysów w Afryce Północnej czy w regionie Sahelu, nie zaś stawiania czoła zagrożeniom o skali, jaka jest przedmiotem zainteresowania Polski (Rosja). Polska wprawdzie uczestniczy w szeregu projektów PESCO, ale tych o mniejszym znaczeniu, i stara się hamować ambicje UE w zakresie zdolności obronnych.

W nowym kontekście geostrategicznym, związanym przede wszystkim ze zmieniającą się rolą Stanów Zjednoczonych w Europie, Polska powinna z większym zaangażowaniem podjąć współpracę z partnerami europejskimi. Tylko tak będzie miała wpływ na ewolucję dziedziny integracji, która zyskuje na znaczeniu. Co więcej, rozwój zdolności wojskowych krajów europejskich służy zarówno Unii, jak i NATO. W wielu krajach łatwiej też zbudować poparcie dla inwestycji podyktowanych potrzebami Unii niż koniecznością spełnienia oczekiwań Stanów Zjednoczonych. Z perspektywy nowej administracji amerykańskiej Joe Bidena wzmocnienie zdolności UE do samodzielnego działania w wymiarze militarnym (lub perspektywa tego wzmocnienia) nie stanowi natomiast zagrożenia, lecz byłoby sygnałem gotowości Europy do prawdziwego partnerstwa z Waszyngtonem. Niebezpieczeństwo, że projekt ten stanie się tylko instrumentem polityki Paryża, jest ograniczone, gdyż Niemcy i inne kraje nie mają w tej kwestii oczekiwań zasadniczo odmiennych od Polski.

Polska powinna także odegrać szczególną rolę w budowaniu relacji Unii z krajami Partnerstwa Wschodniego w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu. Nowe potencjalne bariery handlowe i regulacyjne będą miały poważne konsekwencje dla krajów sąsiadujących z UE, które generują więcej dwutlenku węgla niż cała Unia. Państwa Partnerstwa Wschodniego mają w tym znaczny udział¹²⁵. Jeśli Unia wprowadzi podatek węglowy, towary pochodzące z tych

125 Państwa szerszego sąsiedztwa UE na obszarze postradzieckim (Białoruś, Ukraina, Rosja, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan i państwa Azji Środkowej), a także w Europie Południowo-Wschodniej (Bałkany) zamieszkiwane są przez około 300 mln mieszkańców. W 2018 roku obszar ten wyemitował 2630 mln ton (Mt) dwutlenku węgla. Południowe sąsiedztwo UE (Turcja, Liban, Izrael, Egipt, Libia, Tunezja, Algieria i Maroko) jest zbliżone pod względem populacji i w tym samym roku wyemitowało 1060 Mt emisji dwutlenku węgla. Łącznie więc populacja wschodnich i południowych

państw zostaną nim silnie dotknięte, ponieważ poziom inwestycji w rozwiązania proklimatyczne w tych państwach jest znacznie mniejszy niż w UE, a dysproporcja ta będzie najprawdopodobniej rosła w nadchodzących latach, stąd pozycja krajów sąsiedzkich w handlu z UE będzie słabnąć. Ich produkty przestaną być konkurencyjne cenowo, a część z nich będzie zapewne miała znacznie utrudniony dostęp do unijnego rynku. Polska może korzystać ekonomicznie z tego procesu w niektórych sektorach, nie może jednak ignorować jego potencjalnych strategicznych konsekwencji dla rozwoju tych krajów.

Trudność wynikać będzie nie tylko z ograniczania śladu węglowego, ale i innych polityk środowiskowych, np. polityki promującej zrównoważony rozwój w rolnictwie, przewidujący chociażby znaczne ograniczenie użycia środków ochrony roślin i nawozów. Każdy z krajów Partnerstwa Wschodniego zostałby dotknięty nowymi barierami. Najbardziej jednak te kraje, które już zainwestowały dużo zasobów i kapitału politycznego we wdrożenie umów stowarzyszeniowych, ustanawiających strefy pogłębionego i wolnego handlu z UE, czyli przede wszystkim Ukraina, Mołdawia i Gruzja. Dla przykładu głównymi towarami, jakie Ukraina eksportuje do UE, są żelazo, stal, produkty przemysłu wydobywczego i produkty rolne, a więc towary o wysokim śladzie węglowym, które zostaną objęte nowymi restrykcjami.

Wyzwaniem będzie więc utrzymanie dotychczasowego paradygmatu politycznego i gospodarczego zbliżenia ze wschodnim sąsiedztwem w sytuacji, gdy wewnętrzna transformacja Unii tworzy na jej zewnętrznych granicach nowe bariery dla integracji. Ich efektem może być nie tylko ograniczenie źródeł wzrostu państw, których rozwój i polityczna podmiotowość leżą w polskim interesie, ale także osłabienie politycznej woli do integracji z Zachodem i większa podatność na alternatywne (rosyjskie) propozycje współpracy gospodarczej i politycznej¹²⁶.

Polska powinna dążyć do złagodzenia skutków zielonej transformacji (oraz innych przemian wewnętrznych UE) dla państw Partnerstwa Wschodniego, ze szczególnym uwzględnieniem krajów-sygnatariuszy umów o strefie wolnego

sąsiadów UE jest większa o 35% od UE-27 (UE-27 – 445 mln), a ich emisje dwutlenku węgla były w 2018 roku o 20% wyższe niż w UE (nawet bez Wielkiej Brytanii): M.-A. Eyl-Mazzege, *EU Green Deal: meeting targets by lowering non-EU neighbour emissions too*, Energypost.eu, marzec 2020, <https://energypost.eu/eu-green-deal-meeting-targets-by-lowering-non-eu-neighbour-emissions-too/>.

126 Ważny byłby tu symboliczny wymiar ewentualnego złamania przez UE politycznego zobowiązania towarzyszącego podpisaniu umowy stowarzyszeniowej i DCFTA. Bezpośrednim zapalnikiem rewolucji godności w 2013 roku było wycofanie się prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza z podpisania tej umowy. Faktyczne wycofanie się UE z tego porozumienia negatywnie rzutowałoby na wizerunek UE na Ukrainie i szerzej – na agendę integracji z Zachodem.

handlu (DCFTA). Powinna promować rozciągnięcie wybranych programów unijnych wspomagających transformację na kraje Partnerstwa Wschodniego, dotyczy to m.in. programów poświęconych sprawiedliwej transformacji, inwestycji w energię odnawialną, zielonych linii kredytowych, unijnych programów doradczych dotyczących rolnictwa i innych. Ważnym projektem zwłaszcza w relacjach z Ukrainą może być współpraca w zakresie produkcji i importu wodoru do Unii, która miałaby istotne znaczenie strategiczne (alternatywą jest m.in. współpraca z Rosją). Skutki zielonej transformacji powinny stać się tematem regularnych rozmów z władzami państw Partnerstwa Wschodniego (włączałyby one też kwestię zmieniającego się znaczenia węglowodorów w energetyce i ich tranzytu). Polska powinna wykorzystać zewnętrzny wymiar Europejskiego Zielonego Ładu do ożywienia stosunków UE z sąsiedztwem i głębszej integracji z kluczowymi partnerami.

Budowanie wpływów w Unii

Nowa metoda integracyjna przenosząca środek ciężkości w procesie decyzyjnym UE w stronę Rady wymaga od polskiej dyplomacji działań dostosowawczych. Aby budować wpływ na kluczowe decyzje, Polska powinna inwestować w ożywienie dwustronnych stosunków z kluczowymi państwami w Radzie, tj. przede wszystkim z Niemcami, Francją, Holandią i innymi. Rozwijanie współpracy z Grupą Wyszehradzką bądź w ramach Trójmorza powinno być uzupełnieniem dla tych działań, a nie alternatywą bądź głównym instrumentem budowy pozycji w UE, ponieważ taka taktyka nie jest skuteczna. Jednocześnie faktyczne poszerzanie kompetencji UE o kwestie, jakie dotąd nie były objęte ścisłą integracją, dodatkowo zwiększa potrzebę budowy wpływów we wszystkich instytucjach UE. Kluczowe będzie tu wykorzystanie całego wachlarza metod: tradycyjnych działań dyplomatycznych, zabiegów biurokratycznych, budowy sojuszy, lokowania Polaków w instytucjach unijnych i znaczących gremiach, rozwijania dyplomacji publicznej (np. w partnerstwie z uczelniami, think tankami), współpracy z grupami interesu (stowarzyszenia biznesowe, branżowe, przedstawicielstwa regionalne), udziału we wspólnych projektach badawczych, inwestycyjnych itd. Szczególnie istotne będzie budowanie wpływów w instytucjach i gremiach rozstrzygających dla kształtowania opisywanych przemian, np. w dyrekcjach generalnych odpowiedzialnych za politykę klimatyczną, energetykę, transport bądź w odpowiednich komisjach Parlamentu Europejskiego.

Członkostwo 2.0 a opinia publiczna

Nowy rozdział integracji Polski w UE dotyczy także postaw społecznych, charakteru poparcia dla członkostwa oraz roli, jaką wymiar europejski pełni w przestrzeni politycznej. Już w wydanym w 2016 roku raporcie Fundacji im. Stefana Batorego (jeden z nas był jego współautorem) stawialiśmy tezę, że wyczerpuje się konsensus społeczny wokół integracji¹²⁷. Owszem, nie dotyczy to kluczowej kwestii, jaką jest samo członkostwo w UE, które cieszy się niezmiennie bardzo wysokim poparciem. Ale w wielu sprawach ważnych dla przyszłości integracji Polacy byli podzieleni, zaś przyzwolenie na głębszą integrację ograniczone.

Pięć lat później tę diagnozę można wyostrzyć: różnice w poglądach i emocjach Polaków wobec Europy są nie tylko wyraźne, lecz stają się wyróżnikiem rywalizujących ze sobą politycznych plemion. Przebiegają one zazwyczaj wzdłuż linii głównego podziału politycznego między zwolennikami Prawa i Sprawiedliwości (zwłaszcza najtwardszym elektoratem tej partii) a wyborcami partii opozycyjnych (poza Konfederacją). Co więcej, pytania o Unię dzielą Polaków silniej niż wiele innych poglądów, choćby na gospodarkę czy priorytety polityki państwa.

Europa i podział polityczny

Do takich wniosków skłaniają wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie ECFR w kwietniu 2020 roku, przed wyborami prezydenckimi w Polsce. Różnice w ocenie kwestii europejskich między elektoratami Andrzeja Dudy a kandydatów opozycji były bardzo wyraźne. Aż 59% wyborców Andrzeja Dudy uważało, że Polska w dzisiejszym świecie musi przede wszystkim polegać na sobie – a nie liczyć na UE, Stany Zjednoczone lub innych sojuszników. Tymczasem aż dwie trzecie wyborców Małgorzaty Kidawy-Błońskiej i Władysława Kosiniaka-Kamysza wskazywało w tym kontekście na kluczową rolę Unii Europejskiej. Polska jest tutaj podzielona: jedna trzecia wszystkich Polaków stawia głównie na Unię, niemal połowa wierzy w prymat państwa narodowego.

60 procent wyborców Andrzeja Dudy chciałoby zwiększenia swobody działania państw narodowych względem Brukseli, mniej niż jedna trzecia którekolwiek z kandydatów opozycyjnych (poza Krzysztofem Bosakiem) podzielałoby tę opinię. Bardzo istotne różnice dotyczące rozumienia suwerenności w kontekście członkostwa w Unii wiążą się z przestrzeganiem prawa unijnego.

127 A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar, *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, Fundacja im. Stefana Batorego, grudzień 2016, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Polacy%20wobec%20UE%20-%20raport%20Fundacji%20Batorego.pdf>.

Aż dwie trzecie wyborców Andrzeja Dudy (a także Krzysztofa Bosaka) uważa, że polskie prawo powinno zawsze mieć pierwszeństwo przed prawem europejskim; z tym poglądem są jednak w mniejszości: popiera go ledwie jedna trzecia całego społeczeństwa.

Różnice między elektoratami w podejściu do UE obrazują też odpowiedzi na pytanie o głównych sojuszników Polski w świecie. Według sondażu przeprowadzonego pod koniec 2020 roku, aż 69 procent wyborców PiS stawia na Stany Zjednoczone, zaś drugie miejsce wśród nich zajmuje pozostająca poza UE Wielka Brytania (11 procent), a dopiero trzecie nasz największy sąsiad, czyli Niemcy. Po stronie opozycji rozkład opinii jest zgoła odmienny. Tutaj Niemcy są niekwestionowanym liderem (50 procent), podczas gdy Stany Zjednoczone zajmują drugie miejsce, mając 28 procent wskazań.

W stosunku do Unii istotną rolę odgrywają emocje. W debacie publicznej często pojawiają się spory o to, czy Polska jest traktowana w Unii jak równy partner, czy jesteśmy dostatecznie doceniani przez inne kraje oraz czy polskość i europejskość to przeciwieństwa, czy raczej dwie strony tego samego medalu. Odpowiedzi na te pytania mogą pozwolić oszacować skalę resentymentu wobec Europy, który może swobodnie współistnieć z poparciem dla członkostwa w UE. W kwietniu 2020 roku 37 procent Polaków uważało, że „polskie wartości są w Europie zagrożone”, podczas gdy ledwie 31 procent odrzucało taki pogląd – znowu najsilniej przekonani byli o tym wyborcy Andrzeja Dudy (51 procent) i Krzysztofa Bosaka (48 procent).

Co trzeci Polak (32 procent) uważał także, że „Europa powinna okazywać Polsce większą wdzięczność”; to nieco więcej niż przeciwników takiego poglądu (27 procent). Także tutaj zwraca uwagę wyraźna różnica między elektoratem Andrzeja Dudy, w którym ponad połowa (56 procent) wykazywała w stosunku do Europy urazę (tylko 9 procent nie widzi w ogóle takiego problemu), a wyborcami kandydatów PO i PSL, gdzie proporcje były niemal dokładnie odwrotne. Pokazuje to, że polskie społeczeństwo chce być w Unii, ale silnie obecny jest w nim także resentyment wobec Europy, przywiązanie do państwa narodowego, obawy przed obcymi wpływami kulturowymi i politycznymi. Warto też podkreślić, że partie polityczne wzmacniają te podziały i zagospodarowują je, dostrzegając w nich potencjał mobilizacyjny. Ostatnie kilka lat rządów PiS, którym towarzyszyła niestroniąca od nacjonalizmu propaganda, niewątpliwie umocniły także te konflikty i pogłębiły podziały¹²⁸.

128 P. Buras, P. Zerka, *Konsensus Polaków w sprawach europejskich się skończył. Nowe badania*, Oko.press, 3 maja 2020, <https://oko.press/konsensus-polakow-w-sprawach-europejskich-sie-skonczylo-nowe-badania/>.

Straszak „polexitu” bywa nadużywany w polskiej debacie. Niemniej warto przypominać, że o brexicie przesądziły w 2016 roku dwa warunki. Po pierwsze, Wielka Brytania od dawna trzymała się na dystans od głównego nurtu integracji europejskiej, nie będąc członkiem strefy euro oraz strefy Schengen. Po drugie, Europa wyrosła z czasem na główną oś polaryzacji politycznej na Wyspach. Polska, znajdująca się poza strefą euro i nieprzygotowana do skutecznego uczestnictwa w Zielonym Ładzie, spełniać będzie pierwszy warunek. Drugi – nabrzmiewający konflikt o Unię – właśnie staje się w Polsce faktem.

Walka ze zmianami klimatu: katalizator antyunijnego populizmu

Należy zakładać, że upolitycznienie sporu o Unię oraz polaryzacja wokół związanych z nią problemów będzie w nadchodzących latach przybierać na sile. Wyczerpują się filary dotychczasowego modelu członkostwa w UE. Polska w coraz mniejszym stopniu będzie mogła (i chciała) konkurować w Unii za pomocą dotychczasowych przewag, czyli zwłaszcza taniej siły roboczej. Z kraju emigracyjnego powoli staje się krajem imigracyjnym. Dostęp do pieniędzy unijnych staje się coraz silniej uzależniony od spełniania określonych warunków, zaś czysto finansowy bilans obecności w UE (liczony w przepływach środków z budżetu UE) będzie z czasem przesuwiał się na niekorzyść Polski, a korzyści z członkostwa stawać się będą mniej namacalne i mniej oczywiste. Konsekwencje tych zmian sprzyjać będą zaostrzeniu się konfrontacji politycznej wokół UE, czego oznaki są już teraz widoczne. Ugrupowania takie jak Konfederacja czy Solidarna Polska coraz bardziej otwarcie budują swoją polityczną tożsamość na wrogości względem UE (domaganie się od polskiego rządu zawetowania Funduszu Odbudowy; zapowiedź głosowania przeciwko Krajowemu Planowi Odbudowy; demontaż państwa prawa). Raz po raz podobne sygnały wysyłają politycy Prawa i Sprawiedliwości oraz prezydent Andrzej Duda.

Dla debaty europejskiej kluczowe znaczenie będzie mieć przeciwdziałanie katastrofie klimatycznej i wprowadzenie będącej jego wyrazem strategii Europejskiego Zielonego Ładu. Jak piszą autorzy raportu, wydanego w marcu 2021 roku przez think tank Counterpoint, walka ze zmianami klimatu ma „potencjał, by całkowicie przekształcić ideologiczny krajobraz Europy. Kwestie klimatu nie tylko nie są przedmiotem konsensusu, lecz mogą doprowadzić do jeszcze większej fragmentaryzacji sceny politycznej”¹²⁹. Polska nie jest zresztą

129 *GreenWedge? Mapping dissent against climate policy in Europe*, OSEPI/Counterpoint, marzec 2021, https://counterpoint.uk.com/wp-content/uploads/2021/03/Green_Wedge_Counterpoint_OSEPI.pdf.

pod tym względem wyjątkiem – transformacja w kierunku gospodarki nisko-emisyjnej jest już i będzie w jeszcze większym stopniu w przyszłości przedmiotem narastającego konfliktu we wszystkich społeczeństwach europejskich. Autorzy raportu przewidują, że to właśnie spór o sposób wychodzenia z kryzysu pandemicznego ukształtuje politykę europejską i wyznaczy główne linie podziału. Będą one przebiegały między zwolennikami postawy *build back better*, czyli lepszej – zielonej – odbudowy, a osobami kładącymi nacisk na dbałość o obronę tradycyjnych miejsc i form pracy; między zagorzałymi zwolennikami szybkiego postępu w obronie klimatu a obrońcami zagrożonych przez tę walkę „wolności” (gospodarowania, przemieszczania się, wyboru sposobu życia etc.); między kosmopolityzmem elit a broniącymi swojego zagrożonego statusu obywatelami. W Polsce ten konflikt wzmocniony zostanie dodatkowo przez specyficzne problemy modernizacji naszego kraju.

Szansy i wyzwania

Można się spodziewać, że Unia Europejska znajdzie się w centrum tego sporu jako siła forsująca zieloną transformację i określająca jej warunki oraz cele. Parametry debaty europejskiej w Polsce zmieniają się diametralnie. Zwiastunem narastającej polaryzacji jest nowy trend obserwowany przez badaczy. W centrum i po lewej stronie sceny politycznej rośnie odsetek osób rozczarowanych Unią bądź odnoszących się do niej z dystansem z powodu zawiedzionych oczekiwań w kwestii ochrony praworządności w Polsce czy niedostatecznej aktywności w obronie mniejszości seksualnych¹³⁰. Sentyment ten jest szczególnie silny wśród najmłodszych (18–35), którzy z reguły są wyborcami Koalicji Obywatelskiej bądź Lewicy, mieszkańcami miast, osobami dobrze wykształconymi, przeświadczonymi o fundamentalnych korzyściach płynących z członkostwa w UE oraz o konieczności zdecydowanego przeciwdziałania zmianom klimatycznym. To ta sama tendencja – zaostrzanie się skrajnych postaw między zwolennikami „proklimatycznego postępu” a obrońcami „wolności” – na którą zwracają uwagę autorzy cytowanego raportu Counterpoint. O ile dotychczas to eurosceptycy mieli trudne zadanie kwestionowania korzyści płynących z członkostwa, teraz „ciężar dowodowy” przesuwają na zwolenników integracji: to oni będą musieli tłumaczyć: „po co nam Unia?”, skoro koszty są tak wysokie. Zarazem obóz proeuropejski musi przystąpić do ciągłej, otwartej

130 Zjawisko to zidentyfikował zespół Centrum Studiów nad Demokracją SWPS pod kierownictwem Radosława Markowskiego. Por. R. Markowski, P. Zagórski, *Nowy eurosceptycyzm: rzeczywistość czy iluzja?*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5 stycznia 2021, <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/57757,5-stycznia-2021/72186,Dziennik-Gazeta-Prawna/745259,Nowy-eurosceptycyzm:-rzeczywistosc-czy-iluzja.html>.

debaty o strategicznych i bieżących kwestiach związanych z integracją europejską i politykami UE oraz formułować bardziej zniuansowane strategie i taktyki dla Polski w UE. Jednocześnie erozja konsensusu – tego szerokiego wspólnego mianownika, jaki wyznaczał horyzont myślenia Polaków o UE – daje szansę na rewizję części dotychczasowych paradygmatów i większe nowatorstwo – na przykład otwiera nową przestrzeń do dyskusji o roli UE w polityce społecznej, która mogłaby wspomagać zieloną i gospodarczą transformację, pełniąc wobec niej funkcję osłonową, bądź pomóc w przezwyciężaniu strukturalnych problemów społecznych (np. podnosząc jakość zatrudnienia).

Pozytywnym prognostykiem, jeśli chodzi o wolę podmiotowego uczestnictwa w UE, jest bezprecedensowe zainteresowanie polskiego samorządu i społeczeństwa obywatelskiego kształtowaniem Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027 (wyznaczającej kierunki i zasady wykorzystania funduszy polityki spójności), Krajowego Planu Odbudowy oraz terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji. Formą podtrzymania tej energii byłoby pełniejsze włączenie się społeczeństwa obywatelskiego w monitoring i ewaluację wdrażania programów unijnych. To jednak wymagałoby wypracowania odpowiednich kompetencji i alokacji znacznych środków (jednym ze źródeł mógłby być nowy unijny program dla społeczeństwa obywatelskiego „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”).

Na środowiskach, które widzą w nowej Unii szansę na skok rozwojowy, spoczywa duża odpowiedzialność. W debacie publicznej silne są niepokój i nieufność wobec czekających nas zmian. Pokutuje pamięć o trudnych latach transformacji po upadku komunizmu. Ale podobnie jak tamto doświadczenie, tak i udane przejście Polski przez ten nowy etap zmian – nie narzuconych przez Unię, lecz koniecznych ze względu na odpowiedź na fundamentalne wyzwania cywilizacyjne (także w naszym kraju) – może stać się podstawą nowej tożsamości państwa i źródłem siły na zewnątrz. Transformacja lat 90. XX wieku, mimo wszystkich swoich niedostatków, stała się kluczowym elementem pozytywnego wizerunku Polski w świecie i lekcją dla wielu innych krajów. Tak samo może stać się dzisiaj. Skala wyzwań stojących przed zieloną transformacją Polski jest większa niż w wielu innych państwach UE, ale nie mniejsza niż w krajach bałkańskich, Europy Wschodniej czy nawet pozaeuropejskich. Już dziś staliśmy się przedmiotem zainteresowania i pożądanym partnerem w przezwyciężaniu podobnych problemów. Wykorzystanie do maksimum możliwości oferowanych przez Unię w celu modernizacji kraju oraz zbudowanie wizerunku Polski jako skutecznego pioniera transformacji, od której powodzenia zależy bez mała przyszłość globu, jest zadaniem pokoleniowym.

Siła gospodarki czy dostęp do technologii będą miały ogromne znaczenie dla realizacji tego zadania. Ale decydujące będzie to, czy wokół omawianych w tym raporcie strategicznych wyzwań (polityka klimatyczna, formowanie suwerenności europejskiej itd.), zmieniających paradygmat rozwoju Polski, zostanie zbudowane wystarczająco szerokie porozumienie społeczne. Nowa strategia Polski – jeśli ma się stać podstawą trwałego i inkluzyjnego rozwoju – musi być rezultatem szerokiego dialogu społecznego.

Podziękowania

Pisząc ten raport, korzystaliśmy z wiedzy i życzliwości wielu osób, które zechciały na różnych etapach pracy podzielić się swoją wiedzą i opinią. Michał Boni, Jurand Drop, Aleksandra Gawlikowska-Fyk, Agata Gostyńska-Jakubowska, Mateusz Grochowski, Danuta Huebner, Adam Jasser, Krzysztof Kasprzyk, Maciej Kuziemski, Joanna Maćkowiak-Pandera, Marta Makowska, Andrzej Olechowski, Olaf Osica, Ryszard Pawlik, Andrzej Rychard, Aleksander Smolar, Kacper Szulecki, Paweł Świeboda i Marek Świerczyński poświęcili swój czas na taką wymianę myśli, bez której nasz tekst byłby uboższy o wiele spostrzeżeń i argumentów. Ogromną wartość miały dla nas też rozmowy z przedstawicielami polskiej administracji i dyplomacji. Wszystkim im serdecznie dziękujemy.

Szereg inspiracji i masę wiedzy zaczerpnęliśmy ze współpracy z kolegami i koleżankami z think tanku European Council on Foreign Relations. Raport powstał w ramach współpracy między Fundacją im. Stefana Batorego a ECFR. Paweł Zerka pomógł nam zwłaszcza w analizie badań opinii publicznej i opracowaniu wniosków dotyczących stosunku Polaków do UE. Karolina Muti (*visiting fellow* w ECFR) uczestniczyła w pisaniu fragmentów poświęconych współpracy obronnej.

Raport ten nie powstałby bez zaangażowania i wsparcia ze strony koleżanek i kolegów z Fundacji im. Stefana Batorego. Serdecznie dziękujemy Edwinowi Bendykowi i zarządowi Fundacji za inspirację i cierpliwość oraz Piotrowi Kosiewskiemu za nieocenioną opiekę nad całym projektem.

Odpowiedzialność za wszystkie opinie wyrażone w tym raporcie oraz ewentualne błędy ponoszą, rzecz jasna, wyłącznie sami autorzy.

Autorzy

Szymon Ananicz – ekspert ds. międzynarodowych w forumIdei w Fundacji im. Stefana Batorego. Pracował w Ośrodku Studiów Wschodnich, Europejskim Funduszu na rzecz Demokracji i w Parlamencie Europejskim.

Piotr Buras – dyrektor Warszawskiego Biura Europejskiej Rady Spraw Zagranicznej (ECFR) i *non-resident fellow* w Instytucie Nauk o Człowieku (IWM) w Wiedniu. Jest dziennikarzem, autorem i ekspertem do spraw polityki europejskiej i Niemiec. W latach 2008–2012 korespondent „Gazety Wyborczej” w Berlinie. Wcześniej pracował w Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, Instytucie Germanistyki na University of Birmingham i na Uniwersytecie Wrocławskim. Był *visiting fellow* w Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie.

Agnieszka Smoleńska – starsza analityczka w Polityce Insight, obroniła doktorat z prawa w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim, zajmuje się polityką europejską, a w szczególności unijnym sektorem finansowym i strefą euro.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Unia Europejska weszła w fazę głębokiej transformacji. Zmianie ulegają jej mechanizmy polityczne i instytucjonalne, funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz strategia na arenie globalnej. Integracja służyć będzie w coraz większym stopniu trwałemu rozwojowi uwzględniającemu cele klimatyczne i środowiskowe, obronie suwerenności europejskiej w wymiarze gospodarczym oraz dostarczaniu dóbr publicznych, takich jak sprawiedliwe płace, czyste środowisko czy zdrowie publiczne. Zmiany te stawiają nas przed trudnym zadaniem dostosowania celów i metod polityki europejskiej, aby członkostwo w UE pozostało istotnym bodźcem wzmacniającym rozwój Polski. Raport pokazuje główne kierunki zmian Unii oraz przedstawia rekomendacje dla skutecznego uczestnictwa naszego kraju w nowym etapie integracji europejskiej.

Rozmowa o przyszłości Europy zaczyna nabierać rozpędu. Wśród wypowiedzi z Polski ten raport powinien być głosem dominującym.
prof. dr hab. Danuta Hübner

Jako zajmujący się instytucjami, muszę powiedzieć, że bardzo dawno nie czytałem tak dobrej analizy socjologiczno-instytucjonalnej.
prof. dr hab. Andrzej Rychard

ISBN 978-83-66543-69-0
Warszawa 2021