

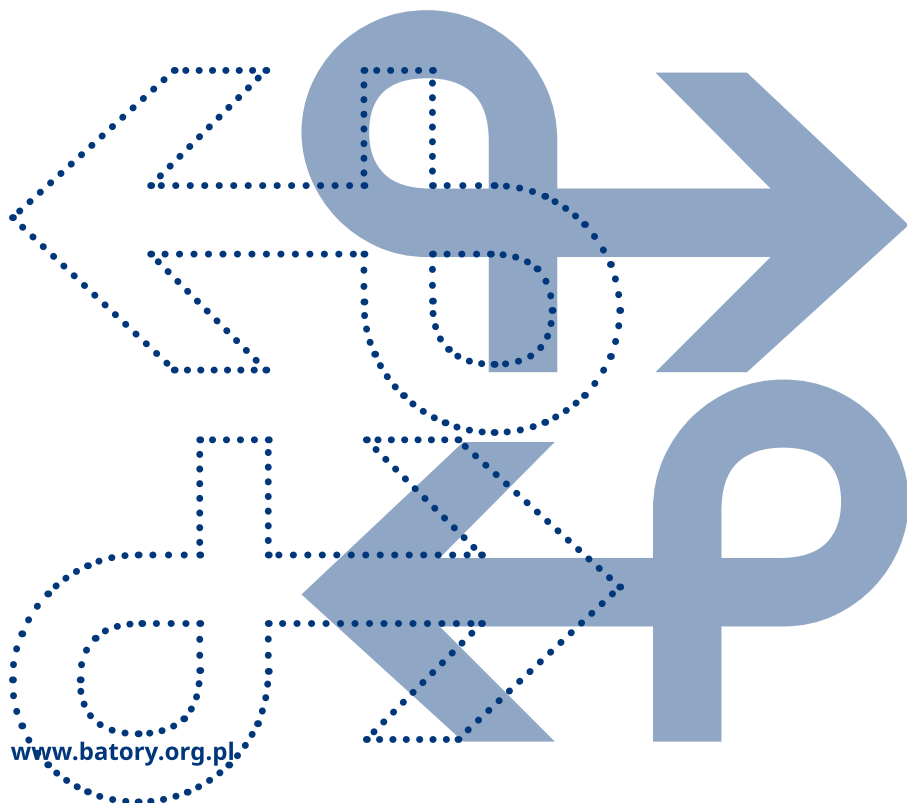


FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

Powrót do Europy

Rekomendacje dla polskiej polityki w UE



www.batory.org.pl

Powrót do Europy

Rekomendacje dla polskiej polityki w Unii Europejskiej

Pod redakcją Piotra Burasa



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA

forumIdei

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. 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

Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny: hopa studio

Okładka: Teresa Oleszczuk

Skład dtp: „TYRSA” Sp. z o.o.

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-67750-57-8

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2024

Spis treści

Edwin Bendyk, Demokratyczna Polska w silnej Unii _____	7
Piotr Buras, Jaki powrót do jakiej Europy _____	17
Michał Matlak, Polska wobec rozszerzenia i reformy Unii Europejskiej _____	31
Monika Sus, Punkt zwrotny. Polska jako architekt obrony europejskiej _____	39
Ryszard Pawlik, Jaki klimat dla dalszej transformacji energetycznej – Polski i Europy? _____	49
Agnieszka P. Smoleńska, Strefa euro to więcej niż wspólna waluta. O ryzyku opóźniania decyzji o przyjęciu wspólnej waluty _____	57
Paweł Dariusz Wiśniewski, Jak finansować polityki unijne? Polska w dyskusji o budżecie UE _____	69
Alicja Bachulska, Wychodząc poza <i>business as usual</i>: polska strategia wobec Chin _____	81
Noty o autorach _____	89

Edwin Bendyk

Demokratyczna Polska w silnej Unii

Wyniki ubiegłorocznych wyborów parlamentarnych w Polsce i objęcie władzy przez „Koalicję 15 października” otwierają nowy rozdział w polskiej polityce zagranicznej i polityce wobec Unii Europejskiej. Oczywiście tego stwierdzenia trąci banałem – niestety, poza nim już oczywiste nie jest. O ile bowiem można być pewnym proeuropejskich intencji rządu Donalda Tuska, o tyle wewnętrzny i zewnętrzny kontekst prowadzenia polityki państwa będzie charakteryzować olbrzymia niepewność, utrudniająca, a niekiedy wręcz uniemożliwiająca prognozowanie i planowanie działań.

Wystarczy spojrzeć na kalendarz polityczny roku 2024 – wybory parlamentarne i prezydenckie na całym świecie, w tym w państwach i strukturach tak istotnych, jak Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Wielka Brytania, Tajwan, Rosja, Indie, a także Meksyk, Pakistan, Iran, Afryka Południowa, a w Europie – Portugalia, Belgia, Słowacja, Austria, Rumunia, Chorwacja. W większości przypadków nie będą one jedynie rutynowymi wydarzeniami, których wyniki można przewidzieć lub nawet, jeśli wynik okaże się zaskakujący, to pozostanie bez większego znaczenia dla biegu spraw na świecie podporządkowanego stabilnym megatrendom.

Koniec mitu konwergencji

Czy jednak sytuacja różni się zasadniczo choćby od tej z 2016 roku, kiedy w Stanach Zjednoczonych do władzy doszedł Donald Trump,

a Brytyjczycy zdecydowali w referendum o rozstaniu z Unią Europejską? Owszem, różnica jest istotna, nie tylko dlatego, że osiem lat dzielące nas od 2016 roku wypełniają pandemia COVID-19, pełnoskalowa wojna Rosji przeciwko Ukrainie czy wojna w Gazie. To także czas przełomowych impulsów płynących ze świata technologii, a ich ikoną stały się rozwiązania z obszaru sztucznej inteligencji. Nie tylko oznaczają one wyzwania konkurencyjne dla przedsiębiorstw oraz regulacyjne również w zakresie bezpieczeństwa dla państw, ale także są podstawą dla konsolidacji cyfrowego kapitalizmu w oligopolistyczną strukturę dominującą nad rzeczywistością społeczną, kulturalną i polityczną, przypominającą relacje feudalne.

Nie mniej głębokie są impulsy wywołane kryzysem sanitarnym, jakim była pandemia, i pogłębiającym się kryzysem klimatycznym oraz ekologicznym. Efektem tych licznych czynników staje się m.in. ostateczny upadek mitu fundującego ład po upadku komunizmu. Objęcie całego świata regułami wolnego rynku i kapitalistyczna globalizacja miały przynieść ekonomiczną konwergencję, czyli zmniejszenie różnicy między dochodami społeczeństwa państw najbogatszych i najbiedniejszych. Przez wiele dekad po 1989 roku ten mechanizm rzeczywiście działał, a jego najbardziej spektakularnym przykładem jest rozwój Chin.

Już jednak przed 2020 rokiem konwergencyjny silnik zaczął się zacierać, by w czasie pandemii odwrócić bieg. Przyjmowane po pandemii izolacjonistyczne i protekcjonistyczne rozwiązania w Stanach Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej tylko ten odwrót od konwergencji przyspieszają. I przyspieszają wzrost antyzachodniego resentymentu w krajach Globalnego Południa, co ma istotny wpływ na interpretację przez nie takich wydarzeń, jak wojna w Ukrainie czy wojna w Gazie. Proste schematy wyjaśniające, że demokratyczny i kolektywny Zachód, wspierając Ukrainę, broni demokracji przed ekspansją sił autokracji, nie przekonują mieszkańców demokratycznej przecież Brazylii czy Afryki Południowej.

Upadek mitu konwergencji nakłada się na wcześniejszy upadek innego mitu założycielskiego epoki rzekomego „końca historii” – zgodnie z tym ostatnim przekonaniem kapitalistyczna wolnorynkowa ekspansja podniesie wszystkie łódki do góry i przyczyni się do ogólnego wzrostu zamożności, niwelując różnice nie tylko między państwami, ale także wewnątrz poszczególnych społeczeństw. Kryzys finansowy lat 2007 i 2008 pogrzebał tę fantazję, a kolejne fale związane m.in. z pandemią COVID-19 pokazały, że podczas gdy łódki biednych toną, w górę są wynoszone jachty już przysłowiowego 1% najbogatszych.

To właśnie narastająca strukturalna nierównowaga społeczna stała się jedną z głównych przyczyn wzrostu sił populistycznych i wyniosła do władzy Donalda Trumpa w Stanach Zjednoczonych oraz miała istotny wpływ na decyzje Brytyjczyków o brexicie i dalej napędza elektorat Marine Le Pen we Francji czy Geerta Wildersa w Holandii. Problem w tym, że po odkryciu w 2016 roku politycznych skutków owych napięć nie wydarzyło się nic, co pomogłoby usunąć strukturalne przyczyny tych politycznych zawirowań. Przeciwnie, nierówności wewnątrz większości społeczeństw państw rozwiniętych się pogłębiają, a próby przeciwdziałania im przez politykę protekcjonizmu w gospodarce w niewielkim stopniu rozwiązują problem, przyczyniają się natomiast do powiększania nierówności w wymiarze globalnym.

Czas turbulencji i niepewności

Rok 2024 ze swym politycznym kalendarzem będzie więc ważnym, ale tylko etapem okresu politycznych, społecznych i gospodarczych turbulencji. Nie mają one charakteru przypadkowego, tylko tkwią w strukturze, nie wygasną więc tak długo, jak długo nie zostaną usunięte ich przyczyny. Próba takiej naprawy są projekty sprawiedliwej zielonej transformacji, jak Europejski Zielony Ład. Mają one przynieść odnowę silnika kapitalistycznej gospodarki w oparciu o nowy paradygmat

technologiczno-energetyczny, co z kolei miałyby umożliwić reformę modeli społecznych na bardziej sprawiedliwe.

Istnieje jednak zasadnicza różnica między wizją, tym, co ma być, a tym, co istnieje jako postrzegana dziś rzeczywistość społeczna. Czy naprawdę zielona fala podniesie wszystkie łódki, czy skończy się tak, jak w przypadku neoliberalnej globalizacji? To tę właśnie wątpliwość próbują wygrywać dziś populiści, przekonując, że o ile zielona przyszłość jest niepewna, o tyle pewne są wysokie koszty, jakie za transformację i „ekologiczny dyktat Brukseli” trzeba ponieść tu i teraz. A najwięcej, jak zwykle, zapłacą „zwykli ludzie”.

Wszystkie te wyzwania dotyczą oczywiście także Polski, choć sytuacja naszego kraju jest szczególna ze względu na uwarunkowania – no właśnie – strukturalne. To prawda, że Polska stanowi spektakularny przykład sukcesu w ramach wspomnianego mitu konwergencji. Pokomunistyczna transformacja do gospodarki rynkowej otworzyła zasoby energii przedsiębiorczości, dając impuls do szybkiego rozwoju. Z kolei integracja w ramach Unii Europejskiej udostępniła rynek, dzięki któremu uzyskaliśmy wzrost PKB do poziomu bliskiego średniej dla UE.

Nowy model rozwoju dla Polski

Ten model rozwoju jednak już się wyczerpuje. Dalsza konwergencja w ramach peletonu państw najbardziej rozwiniętych oznacza konieczność konkurowania na tzw. granicy technologicznej, w oparciu o rozwój nauki, nowych technologii i nowoczesną, innowacyjną przedsiębiorczość. Niestety, po ośmiu latach rządów Zjednoczonej Prawicy wszystkie te czynniki pogorszyły się – duch przedsiębiorczości mierzony deklaracjami chęci założenia firmy zmalał do katastrofalnie niskich poziomów, zmniejszyła się także liczba zgłoszeń patentowych, a udział inwestycji w PKB spadł do rekordowo niskiego poziomu.

Dodatkowo dramatycznie pogorszyły się zasoby społeczne potrzebne do rozwoju, czego miarą jest katastrofa demograficzna. Malejąca liczba urodzeń, starzenie się społeczeństwa i załamanie trendu wzrostu oczekiwanej długości życia potwierdzają, że nie da się utrzymać dotychczasowego modelu rozwoju opartego na wykorzystaniu kapitału ludzkiego. I tak trwał zbyt długo, bo przedłużaliśmy go, zasilając gospodarkę pracą imigrantów, zwłaszcza przyjeżdżających z Ukrainy.

Polska z nowym rządem staje więc wobec wyzwania rewizji i przebudowy swojej polityki w obliczu dwóch najważniejszych problemów: zapewnienia bezpieczeństwa w świecie, gdzie pełnoskalowe wojny w sąsiedztwie stały się częścią rzeczywistości, oraz rekonstrukcji modelu rozwoju, tak by odpowiadał na potrzeby zmieniającego się społeczeństwa i na przekształcający się kontekst międzynarodowy. Jednoczesne łączenie polityki bezpieczeństwa i rozwoju oznacza konieczność mierzenia się z licznymi paradoksami. Oto bowiem zagrożenie agresją militarną wymusza wzmocnienie sił zbrojnych i wzrost nakładów na obronność. Te wydatki, jakkolwiek konieczne, mają charakter antyrozwojowy i prowadzą do drenowania zasobów nie do zastąpienia w rozwoju społeczno-gospodarczym. Doświadczenie Ukrainy w czasie wojny pokazuje jednoznacznie, że warunkiem skutecznego stawiania oporu jest zarówno sprawna i silna armia, jak i odporność gospodarki, zdolnej zaopatrywać siły zbrojne w niezbędne materiały, a jednocześnie zapewniającej funkcjonowanie społeczeństwa cywilnego.

Bezpieczeństwo i rozwój

Paradoks nie musi oznaczać sprzeczności, bezpieczeństwo i rozwój nie muszą tworzyć alternatywy, tylko koniunkcję. Warunkiem jest umiejętność wykorzystania dostępnych zasobów społecznych, materialnych, politycznych i kulturowych do budowy pozycji państwa. Przynależność do sojuszu obronnego NATO i do Unii Europejskiej to istotna część tych zasobów. Ich optymalne wykorzystanie wymaga

umiejętności podnoszenia i wykorzystywania takich atutów państwa, jak potencjał ludnościowy i gospodarczy czy położenie geograficzne, co wydaje się nieodzowne, jeśli chce się uzyskać wpływ na politykę wspominanych sojuszy w sposób zgodny z interesem narodowym.

Kategoria interesu narodowego bywa wszakże często mistyfikowana i w praktyce rozumiana jako obrona partykularnych grup interesu. Czy obrona interesów polskich rolników lub przewoźników w kontekście strategicznego znaczenia powodzenia Ukrainy w wojnie z Rosją jest wyrazem realizacji interesu narodowego, czy oportunistyczną grą polityczną, podczas której brakuje wymiaru strategicznego? Innymi słowy – do właściwego zdefiniowania interesu narodowego potrzeba strategicznego wymiaru zarówno polityki bezpieczeństwa, jak i rozwoju. Tylko bowiem odniesienie strategiczne oraz wynikająca z niego długofalowa perspektywa umożliwiają właściwą interpretację konkretnych wydarzeń, napięć, konfliktów i powiększają przestrzeń negocjacyjną, ułatwiając tym samym znajdowanie rozwiązań korzystnych dla wszystkich stron. Wtedy ewentualne ustępstwa nie muszą oznaczać „zdrady interesu narodowego”, tylko przeciwnie – jego wzmocnienie poprzez inwestycję w zasoby strategiczne, np. pomoc Ukrainie zdolnej do stawiania oporu Rosji.

Atrofia strategii

Znowu przypominam podręcznikowe oczywistości. Problem w tym, że ze strategicznym wymiarem polityki nie radzą sobie nie tylko Polska, ale także inne państwa. Łatwo tę atrofię refleksji strategicznej wytłumaczyć opisywanym wcześniej kontekstem i wynikającą z niego rosnącą niepewnością towarzyszącą decyzjom politycznym. Ta niepewność skłania do oportunistyzmu i większego uznania dla taktyki niż strategii. To jednak prowadzi do zawężenia horyzontu politycznej wyobraźni i podejmowania rozwiązań dalekich od optymalnych, bo

niewykorzystujących w pełni dostępnych zasobów albo odnoszących się do symptomów, a nie źródeł problemów.

Sytuacja staje się szczególnie groźna, gdy perspektywę strategiczną stosują adwersarze i do niej odnoszą politykę także w wymiarze taktycznym. W Unii Europejskiej w tej chwili niewątpliwie jednym z najdalej strategicznie myślących polityków jest Viktor Orbán. Jego przemówienie podczas ubiegłorocznego spotkania Fideszu w Transylwanii stawia jasną diagnozę i formułuje wizję przyszłości, dla której odpowiedzią jest strategia „lokalnej wyjątkowości” Węgier. Strategia ta opiera się na uznaniu, że polityczne turbulencje wstrząsające Stanami Zjednoczonymi oraz innymi państwami Zachodu mają charakter strukturalny i potrwać jeszcze wiele lat. Są one wyrazem utraty hegemonii przez Zachód i nieodwracalnej erozji znaczenia Stanów Zjednoczonych w kształtowaniu ładu międzynarodowego. Proces ten jest m.in. konsekwencją równie nieodwracalnego wzrostu potęgi Chin.

Orbán, podobnie zresztą jak Putin, jest przekonany o nieuchronnym upadku ładu liberalnego, który wynika nie tylko z relatywnego zmniejszenia potęgi gospodarczej, technologicznej, militarnej, ludnościowej, ale także, jego zdaniem, z regresu cywilizacyjno-kulturowego. Skoro kres jest nieuchronny, to należy się do niego przygotować, a w tym celu zaproponować alternatywę. W przypadku Węgier jest nią wspomniana lokalna wyjątkowość, oparta na ideologii chrześcijańskiego nacjonalizmu i prymatu myślenia w kategoriach „my” – wspólnoty narodowej – a nie indywidualistycznego, liberalnego „ja”, prowadzącego do upadku owej wspólnoty.

Ta suwerenistyczna wizja nie ma jednak antyunijnego charakteru – Orbán nie myśli o „hungaroexicie”. Przeciwnie. Liczy na to, że wraz z innymi formacjami prawicowo-populistycznymi przejmie kontrolę nad Unią Europejską. Dlatego właśnie z radością czeka na moment, kiedy Węgry staną się płatnikiem netto do budżetu Unii, bo „kto płaci za orkiestrę, ten mówi, co ma grać”. To zupełnie inna wizja niż

prostacki suwerenizm polskiej Zjednoczonej Prawicy i znacznie bardziej niebezpieczna.

Potrzeba alternatywy

Europa nie jest jednak skazana na realizację wizji Orbána i rosnących w siłę formacji prawicowych w innych państwach Unii Europejskiej. Wizja ta może stać się jednak samospełniającą prognozą, jeśli nie zostanie dla niej sformułowana alternatywa, polegająca na czymś innym niż powtarzanie liberalnych formułek o kryzysie liberalnej demokracji na skutek rozwoju nowych mediów, zmęczenia wolnością, upadku edukacji i antyliberalnej propagandy oraz dezinformacji ze strony Rosji, kiedy to zmanipulowani, niedoinformowani i przygłupi wyborcy wybierają autorytarnych populistów.

Polskie społeczeństwo pokazało 15 października 2023 roku, że opisanej przez Orbána logice można się przeciwstawić. Zatrzymanie reżimu nieliberalnego i wybór demokracji liberalnej dają Polsce mandat do tego, aby zaproponować alternatywną wizję i strategię. Chodzi o wizję demokratycznej Polski w silnej Unii jako najlepszego sposobu dla realizacji strategii długofalowego bezpieczeństwa i trwałego rozwoju.

Opracowanie *Powrót do Europy. Rekomendacje dla polskiej polityki w UE* jest zaproszeniem do dyskusji o miejscu Polski w Europie i w świecie. Przygotowane pod redakcją Piotra Burasa teksty ekspertów są pokłosiem seminarium strategicznego, jakie Fundacja im. Stefana Batorego prowadziła w 2023 roku wspólnie z warszawskim biurem European Council on Foreign Relations. Autorzy nie tylko proponują wnikliwą analizę, ale także formułują propozycje dla polskiej polityki europejskiej i zagranicznej. Liczymy na to, że efekty tej dyskusji pomogą zarówno kształtować bieżącą politykę, jak i przyczynią się do powstania tak potrzebnej strategii. Rok 2024 to doskonały czas, by ją przygotować i przedstawić w ramach przygotowań do polskiej prezydencji w Radzie

Unii Europejskiej i w trakcie jej sprawowania w pierwszej połowie 2025 roku.

Zdajemy sobie sprawę, że opracowanie *Powrót do Europy. Rekomendacje dla polskiej polityki w UE* nie wyczerpuje wszystkich tematów ważnych dla Unii Europejskiej i polskiej polityki w Unii. Kolejne kwestie, takie jak polityka migracyjna, bardziej szczegółowe ujęcie polityki wobec Ukrainy w kontekście rozszerzenia UE czy polityki wobec państw Globalnego Południa, będziemy podejmować w kolejnych opracowaniach. Informujemy także, że prezentowane teksty i propozycje mają charakter autorski i nie wyrażają stanowiska Fundacji im. Stefana Batorego.

Piotr Buras

Jaki powrót do jakiej Europy

Objęcie władzy przez rząd Donalda Tuska stoi pod znakiem „powrotu Polski do Europy”. To więcej niż tylko korekta kursu w polityce zagranicznej, jaka następuje zazwyczaj po zmianie władzy. Kluczowe jest przekonanie nowej koalicji rządzącej o nadrzędnej – z punktu widzenia polskiej racji stanu – wartości, jaką jest ścisła współpraca w gronie państw i instytucji unijnych, oparta na niepodlegających dyskusji wartościach i regułach. Takie rozumienie interesu narodowego zostało w dużej mierze podważone i zakwestionowane podczas ostatnich ośmiu lat. Świadczyły o tym spór o praworządność, kwestionowanie przez rząd Prawa i Sprawiedliwości legitymizacji instytucji unijnych (Komisji i Trybunału Sprawiedliwości) do podejmowania znajdujących się w ramach ich kompetencji działań, agresywna retoryka rządzących pod adresem Unii Europejskiej oraz wobec kluczowych partnerów Polski w Europie. Po 2015 roku suwerenność Polski została przez rządzących postawiona w opozycji do integracji europejskiej. Rząd Tuska zapowiada przede wszystkim głęboką zmianę tego nastawienia.

„Jesteśmy tym silniejsi, jesteśmy tym bardziej suwerenni, im silniejsza jest nie tylko Polska, ale także Wspólnota Europejska” – mówił premier

w *exposé* ogłoszonym 13 grudnia 2023 roku w Sejmie¹. Tak zdefiniowany wektor „powrotu do Europy” wskazuje, że Polska będzie szukać rozwiązań problemów europejskich, a nie instrumentalizować ich trwania na potrzeby polityki wewnętrznej. Sugeruje, że będzie trzymać się wspólnie ustalonych zasad, a nie kwestionować je, stawiając na pierwszym miejscu doraźne interesy. I zdaje się obietnicą, że Unia Europejska będzie traktowana jako struktura służąca wzmocnieniu państwa polskiego i jego zasobów, a nie ustawiana w roli zagrożenia dla polskiej suwerenności i tożsamości.

Jednak metafora „powrotu do Europy” nie przesądza jeszcze, w jaki sposób, za pomocą jakich środków i we współpracy z którymi partnerami polskie interesy będą w Unii Europejskiej realizowane. Nie mówi też nic o ich definicji ani o celach i poziomie ambicji, jakimi Polska powinna lub może kierować się na arenie europejskiej. Nowy rząd RP staje w istocie przed koniecznością zbudowania filarów polityki europejskiej na nowo. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że jego poprzednicy wyprowadzili Polskę na manowce Unii. Nie mniej ważne jest to, że zmiany, jakie zaszły i w Polsce, i w Europie w ostatnich latach, powodują, że sięgnięcie do dawnych recept i wzorców działania nie jest ani wskazane, ani możliwe. Rząd Donalda Tuska rozpoczyna pracę w sytuacji, w jakiej Polska jeszcze nigdy nie była.

Z uwagi na wojnę w Ukrainie nasz kraj znajduje się w centrum, a nie na peryferiach (jak w kryzysie euro czy migracyjnym) kluczowego dla przyszłości Unii kryzysu. Przesunięcie się punktu ciężkości Unii na wschód, o którym wiele mówiło się w ostatnich dwóch latach, nie dokonuje się wprawdzie siłą natury. Jak na razie może być co najwyżej przedmiotem aspiracji niż opisem rzeczywistości. Ale fakt, że historia

¹ *Exposé premiera Donalda Tuska. „Polacy czują dziś, że mają wpływ na sprawy kraju”, „Gazeta Wyborcza”, 12 grudnia 2023, <https://wyborcza.pl/7,75398,30497495,expose-premiera-donald-tuska-nie-wyobrazam-sobie-polityki.html> (dostęp tu i dalej: 3 stycznia 2024).*

Europy rozgrywa się dziś znowu w naszym regionie, obarcza największy w nim kraj szczególną odpowiedzialnością i stanowi okazję do maksymalnego wykorzystania jego potencjału. Co więcej, ze względu na historyczne zwycięstwo nad reżimem nieliberalnym oraz aktualną słabość europejskiego przywództwa rząd Tuska ma silniejszy mandat i mocniejszą pozycję w Unii niż kiedykolwiek wcześniej. Wreszcie, Unia Europejska znajduje się w momencie krytycznym i podejmowane w nadchodzących miesiącach oraz latach decyzje przesądzą o strategicznych kierunkach rozwoju Wspólnoty. To wszystko wymaga określenia na nowo parametrów polskiej polityki europejskiej oraz zdefiniowania naszych celów i interesów.

Nowy paradygmat integracji

O tym, że „powrót do Europy” nie jest i nie może być powrotem do przeszłości (tej sprzed 2015 roku), przesądza głęboka transformacja Unii, która stała się jej udziałem na przestrzeni ostatniej dekady. Transformacja ta była reakcją na czynniki zewnętrzne: konieczność zmierzenia się z kryzysem klimatycznym, pandemią koronawirusa oraz nowym geopolitycznym układem sił zdominowanym przez konfrontację między Stanami Zjednoczonymi a Chinami (a także groźbę postępującej marginalizacji Europy). Pod ich wpływem zmieniły się polityczne priorytety i cele integracji europejskiej oraz sposób jej funkcjonowania, nawet jeśli nie znalazło to odzwierciedlenia w zapisach traktatowych.

Tę ewolucję opisywaliśmy w raporcie *Nowy rozdział. Transformacja UE a Polska* wydanym przez Fundację im. Stefana Batorego w 2021 roku (autorstwa Szymona Ananicza, Piotra Burasa i Agnieszki Smoleńskiej)². Od swoich początków integracja europejska była odpowiedzią na wewnętrzne problemy Europy. Służyła pokojowi, pojednaniu między

2 S. Ananicz, P. Buras, A. Smoleńska, *Nowy rozdział. Transformacja UE a Polska*, Warszawa 2021, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Nowy-rozdzial_Transformacja-UE-a-Polska.pdf.

narodami, odbudowie gospodarczej, wyrównywaniu poziomów rozwoju, wreszcie – po 1989 roku – zasypywaniu podziału po upadku żelaznej kurtyny. Polska, wszedłszy do Unii i będąc jej członkiem od 2004 roku, potrafiła dobrze skorzystać z tak ustalonych priorytetów. Wspólny rynek i fundusze unijne odegrały ogromną rolę w nadrabianiu zaóźnienia wobec najbogatszych krajów UE. Ale wspomniane wcześniej procesy i wyzwania zaczynają kształtować nowe oblicze Unii. Głównym celem integracji nie jest już „zszywanie” doświadczonego historii kontynentu, lecz zabezpieczenie jego przyszłości, gdy znajduje się on pod rosnącą presją zewnętrzną. Innymi słowy, punkt ciężkości unijnej polityki przesuwają się ku budowaniu suwerenności europejskiej w świecie, gdzie Europa traci na znaczeniu. Wojna w Ukrainie w dramatyczny sposób uświadamia, jak ważne jest to, by Unia była nie tylko potęgą gospodarczą, lecz także instrumentem bezpieczeństwa i obrony.

Również w wymiarze gospodarczym transformacja Unii okazuje się głęboka i trwała. Nie jest już ona tylko narzędziem służącym osiągnięciu konwergencji ekonomicznej oraz znoszeniu barier handlowych i regulacyjnych. Za sprawą Europejskiego Zielonego Ładu stała się wehikułem budowy nowego modelu kapitalizmu, który ma na celu trwały rozwój uwzględniający cele klimatyczne i środowiskowe (a nie tylko wzrost PKB), dostarczanie dóbr publicznych (sprawiedliwe płace, czyste środowisko, zdrowie) oraz wspólne przeciwstawianie się zagrożeniom zewnętrznym dla tego rodzącego się nowego projektu cywilizacyjnego. Korzyści z integracji w ogromnym stopniu zostaną uzależnione od tego, czy i jak będziemy realizować te cele.

W przeszłości Unia szczyciła się swoją „siłą transformującą” otoczenie międzynarodowe – jako wzór do naśladowania i potęga regulacyjna o globalnym zasięgu. Renesans polityki rozszerzenia UE jako odpowiedzi na wojnę w Ukrainie daje nadzieję, że obserwowane od lat słabnięcie tej siły oddziaływania Unii na zewnątrz zostanie zatrzymane.

Jednak dla tożsamości Unii rosnącą rolę odgrywa również obrona stanu posiadania przed niebezpiecznymi wpływami z zewnątrz. Unia coraz bardziej chroni swój rynek przed konkurencją innych mocarstw, swoje społeczeństwa przed napływem migrantów, swoje bezpieczeństwo przed nowymi zagrożeniami. Ten nowy „protekcjonizm” zmienia naturę projektu europejskiego oraz sposób funkcjonowania jego rynku, instytucji i procedur³.

Fundamentalna zmiana warunków, w jakich Unii Europejskiej przychodzi mierzyć się ze wszystkimi tymi wyzwaniem, być może dopiero nas czeka. Wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych w listopadzie 2024 roku mogą wynieść do władzy Donalda Trumpa lub innego kandydata Partii Republikańskiej. W jednym i drugim przypadku należy się liczyć z najgłębszą od 1945 roku zmianą polityki USA wobec Europy i to w sytuacji, kiedy jej bezpieczeństwo zagrożone jest jak nigdy wcześniej w tym okresie. Silne w republikańskim dyskursie o polityce międzynarodowej nurty opowiadają się albo za całkowitym wycofaniem się USA z Europy, przełożeniem punktu ciężkości na region Indo-Pacyfiku, albo przynajmniej za przerwaniem ciężaru odpowiedzialności (*burden shifting*) za obronę Europy na państwa UE. Nawet ci przekonani o konieczności kontynuacji amerykańskiego przywództwa w świecie oczekiwac będą od UE dużo większej lojalności w kwestii Chin, zaś „ich strategia, w przeciwieństwie do administracji Bidena, polegałaby na przedstawianiu odważnych stanowisk i sprawdzaniu, kto za nimi podąży, nie zaś na negocjowaniu z sojusznikami podejścia o najniższym wspólnym mianowniku”⁴. Tym samym wybory w USA

3 Por. 3-krotny wzrost roli państwowej pomocy publicznej dla przedsiębiorstw zagraża spójności jednolitego rynku, 8 grudnia 2023, <https://pie.net.pl/3-krotny-wzrost-roli-panstwowej-pomocy-publicznej-dla-przedsiębiorstw-zagraza-spojnosci-jednolitego-rynku/>.

4 M. Ruge, J. Shapiro, *The Trumpist Manifesto: The Republican struggle for a second-term foreign policy*, 4 grudnia 2023, <https://ecfr.eu/article/the-trumpist-manifesto/>.

mogą stanowić kolejny silny impuls do zmiany paradygmatu integracji, co nie pozwoli krajom Unii Europejskiej na rutynowe działania. Z kolei z uwagi na niepewność w kwestii przyszłego kursu polityki Stanów Zjednoczonych wobec Europy waga wszelkich decyzji dotyczących przyszłego kierunku rozwoju Unii (za które także Polska weźmie odpowiedzialność) będzie wyjątkowo doniosła.

Kryzys rozwojowy i nowe parametry polskiej debaty o Unii Europejskiej

Zmieniły się jednak nie tylko Unia i jej cele, lecz także Polska. Z jednej strony przez ostatnich 20 lat osiągnęliśmy – w ogromnej mierze dzięki członkostwu we Wspólnocie – niezwykle dużo. Zbudowaliśmy nowoczesne państwo i gospodarkę, zaś poziom życia w Polsce jest dziś znacząco wyższy niż w momencie akcesji⁵. Z drugiej strony – to gorsza wiadomość – wyraźnie dziś widać, że pomimo tych sukcesów znaleźliśmy się u progu kryzysu rozwojowego. Jak pisze Edwin Bendyk, „wskaźniki demograficzne są dramatyczne. O ile w 2022 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 70 osób w wieku nieprodukcyjnym, o tyle w 2060 roku proporcje niemal się odwróćą. W 2070 roku proporcje te będziemy mieli najgorsze w Europie. W rankingach innowacyjności konsekwentnie trzymamy się blisko końca peletonu. Poziom zaawansowania polskich innowacji nie zbliża Polski do tzw. granicy technologicznej, czyli tam, gdzie konkurują ze sobą najbardziej zaawansowane gospodarki. Przeciwnie, Polskę oddziela od nich luka technologiczna, a niektórzy eksperci oceniają ją na wiele lat.

5 „Gdyby nie udział w jednolitym rynku, polskie PKB *per capita* byłoby niższe o 31 proc. i wynosiłoby 60 proc. średniej unijnej. W 2018 roku niemal ¼ polskiego PKB zależała pośrednio lub bezpośrednio od Unii Europejskiej, a popyt odbiorców końcowych w samych Niemczech generował 1,15 mln miejsc pracy”. Ł. Ambroziak, J. Markiewicz, J. Strzelecki, I. Świącicki, I.M. Wąsiński, *Korzyści Polski z jednolitego rynku*, Warszawa 2022, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2023/07/PIE-Raport_jednolity_rynek_UE.pdf.

Konsekwencje zaniechań inwestycyjnych, niezdolności do modernizacji, relatywnie niskiej produktywności, rozkładu systemu edukacji zaczniemy odczuwać dotkliwie wtedy, gdy zatrze się dotychczasowy silnik rozwoju”. Analiza OECD dotycząca długoterminowych perspektyw wzrostu PKB krajów członkowskich *per capita* ocenia możliwości Polski po 2030 roku na 1% rocznie⁶. To mniej niż Francja, Włochy czy Holandia. Oznacza to, że szanse na dogonienie czołówki krajów UE stają się iluzoryczne. Stawką dziś jest przynajmniej utrzymanie standardu życia wobec wyczerpywania się naszego głównego zasobu rozwojowego, jakim są ludzie i ich praca. Integracja europejska będzie z tego punktu widzenia dla Polski nie mniej, a może nawet jeszcze bardziej ważna. Ale polska strategia w Unii musi uwzględniać zmienione realia ekonomiczne i społeczne, w jakich przyjdzie nam funkcjonować w nadchodzących latach.

Nie mniej ważne jest też to, że zmieniają się parametry polskiej debaty o integracji europejskiej. O tym, że konsensus w sprawach europejskich jest w naszym kraju płytki (dotyczy samej kwestii członkostwa, a nie stosunku do instytucji i polityk UE), wiadomo było od dłuższego czasu⁷. Krytyczny wobec Unii i posługujący się suwerennościową narracją dyskurs prawicy zyskuje silniejsze echo, niż świadczyłyby o tym nieustannie wysokie wskaźniki poparcia dla członkostwa Polski w UE. Polityka klimatyczna czy migracyjna UE budzą krytykę i niechęć także poza elektoratem prawicy i pozwalają mobilizować nastroje niechętnie integracji europejskiej. Taki potencjał mają także kwestie związane z rozszerzeniem UE, a zwłaszcza z integracją Ukrainy ze wspólnym rynkiem europejskim (*vide* spory o import ukraińskie-

6 *The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform*, „OECD Economic Policy Papers”, 19 października 2021, <https://tiny.pl/cv7n5>.

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

go zboża oraz dostęp tamtejszych przewoźników do unijnego rynku usług), a także perspektywa stania się przez Polskę płatnikiem netto do unijnego budżetu.

Jednak polski spór o Unię wkracza w nową, bardziej spolaryzowaną fazę przede wszystkim ze względu na wynik wyborów parlamentarnych z 15 października 2023 roku. To paradoks, gdyż można by oczekiwać, że sukces partii proeuropejskich zwiastuje umocnienie się postaw sprzyjających integracji w przestrzeni publicznej. Dla debaty o Unii ważniejsze będzie jednak co innego: antyunijna radykalizacja prawicy pozbawionej już (w przypadku PiS jako największej partii opozycyjnej) hamulców wynikających ze sprawowania władzy. Jako partia rządząca PiS toczył spory z Brukselą i innymi, ale ich temperatura była, mimo wszystko, miarkowana koniecznością dokonywania uzgodnień oraz zawierania kompromisów. W opozycji, w której PiS konkurować będzie z antyunijną Konfederacją, te czynniki już nie odegrają żadnej roli. Konstelacji, w której naprzeciw proeuropejskiego rządu stoi tylko sceptycznie lub wrogo nastawiona wobec Unii prawica, jeszcze w Polsce nie było. Ta zmiana nie następuje w politycznej próżni: populistyczna i antyunijna prawica jest w natarciu w całej Europie, zaś ewentualny sukces Trumpa w Stanach Zjednoczonych może stanowić dla niej dodatkowy i bardzo silny impuls wzrostu.

Pierwszą odślonę tego nowego aktu w polskim sporze o Unię mamy już za sobą. Okazją do niego była (daleka od zakończenia) dyskusja o ewentualnych zmianach instytucjonalnych w Unii w kontekście planów przyjęcia nowych członków. Stała się ona sygnałem do ataku przeciwko Brukseli i Berlinowi, rzekomo planującym zamach na suwerenność Polski (za sprawą m.in. zwiększenia zakresu stosowania głosowania większościowego w Radzie UE) oraz przeciwko „Koalicji 15 października”, która – wedle krytyków z PiS – miałaby popierać takie rozwiązania. Wprawdzie Donald Tusk wyraźnie odciął się od jakichkolwiek pomysłów zmierzających do zmian w równowadze instytucjonalnej

UE, ale nie ulega wątpliwości, że kwestia „obrony suwerenności” przed Unią może stać się nowym mitem politycznym prawicy, służącym mobilizacji elektoratu w kontekście nadchodzących wyborów europejskich i prezydenckich⁸. Może to również ograniczać pole manewru rządu w polityce europejskiej, która wymaga gotowości do współpracy i kompromisów z innymi krajami. Dlatego jednym z kluczowych zadań rządu będzie prowadzenie aktywnej polityki komunikacyjnej w sprawach europejskich w kraju. Musi ona nie tylko tłumaczyć decyzje podejmowane w Brukseli, lecz także redefiniować obecne w polskiej debacie pojęcia oraz interesy w odpowiedzi na zmieniony kontekst i warunki naszej obecności w Unii.

Polska w UE: następne cztery lata

Znana w publicystyce opowieść o polskim powrocie do *mainstreamu* (głównego nurtu) jest tylko pustym hasłem albo zaklęciem. W zmieniającej się dynamicznie Unii coraz trudniej bowiem powiedzieć, gdzie ten główny nurt przepływa i w którą stronę zmierza. Polski rząd nie będzie miał luksusu (lub, jak kto woli, przymusu) dostosowania się do jedynie słusznej drogi. Wiele wskazuje na to, że cechą dzisiejszej Europy jest raczej to, że nikt nie ma monopolu na kształtowanie przyszłości. Francja i Niemcy przez dekady uchodziły za nierozłączną parę nadającą ton integracji, ale teraz przeżywają głęboki kryzys zaufania i współpracy.

Francusko-niemieckie kondominium, którym straszą eurosceptycy, jest tylko chwytliwym mitem. Przesłania on prawdziwy problem, czyli niezdolność Paryża i Berlina do przezwyciężenia blokad paraliżujących ich relacje i całą UE. Skupione na wewnętrznych problemach

8 Por. P. Buras, *Falsze o UE. Morawiecki straszy, rodzi się nowy antyunijny mit polskiej prawicy*, „Polityka”. 22 listopada 2023, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/2235438,1,falsze-o-ue-morawiecki-straszy-rodzi-sie-nowy-antyunijny-mit-polskiej-prawicy.read>.

gospodarczych i politycznych Niemcy nie gwarantują skutecznego przywództwa ani nie mają jasnej wizji przyszłości Unii. Taką wizję, kontestującą jej aktualny model, ma za to premier Węgier Viktor Orbán i stara się konsekwentnie zmierzać do jej realizacji. Europejskich „nurtów” jest więcej i dopiero rozstrzygnięcia różnych toczących się w UE politycznych batalii przesądzą w nadchodzących latach, który z nich wzbierze na dobre, a które wyschną, nie pozostawiając po sobie większego śladu. Chcąc czy nie chcąc, Polska stanie się jednym z krajów, których postawa będzie miała decydujące znaczenie.

Utworzony 13 grudnia 2023 roku rząd Donalda Tuska może sprawować władzę przynajmniej do końca 2027 roku. W tym czasie może rozstrzygnąć się wojna w Ukrainie, odbędą się wybory europejskie i w USA, podjęte zostaną kluczowe decyzje dotyczące przyszłości rozszerzenia Unii Europejskiej i jej budżetu na lata 2028–2034 oraz wiele innych. Bardzo dużo wskazuje na to, że nie czeka nas okres stagnacji, lecz poważnych, może nawet gwałtownych zmian i zawirowań. Następne cztery lata mogą być dla Europy bardziej brzemienne w skutkach niż jakkolwiek inny okres w historii naszego kontynentu po 1989 roku.

Kiedy nowy rząd zacznie się szykować do kolejnych wyborów parlamentarnych (oczywiście przy założeniu, że przeprowadzonych planowo), będziemy zbliżać się do 25. rocznicy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (przypadnie ona 1 maja 2029 roku). Ćwierćwiecze to tylko symboliczna cezura. Ale dotychczasowa transformacja Unii, czekające ją turbulencje oraz wyczerpywanie się naszego modelu rozwojowego sprawiają, że czas na nową doktrynę polskiego członkostwa we Wspólnocie. Jest ona potrzebna, by zapewnić sobie korzyści z integracji na dalsze lata oraz wpływ na sposób funkcjonowania Unii. A także, co nie mniej ważne, by nieuchronnie zaostrzający się wewnątrzpolityczny spór o UE nie doprowadził do podważenia idei członkostwa w Unii jako fundamentu polskiej racji stanu. Następne cztery lata to czas, w którym zwrotnice w tych obszarach muszą zostać ustawione na nowo.

Bezpieczeństwo i rozwój pozostaną fundamentalnymi wartościami, a ich realizację zapewnią członkostwo w Unii Europejskiej. Jednak na jej funkcję w tym zakresie musimy spojrzeć świeżym okiem, a także dostosować nasze oczekiwania i strategie do zmienionego kontekstu międzynarodowego i wewnętrznego. Teksty i rekomendacje zamieszczone w tym tomie mają służyć pogłębieniu dyskusji na ten temat.

Bezpieczeństwo, o które musi dbać Unia, to już nie tylko stabilne oraz przewidywalne warunki rozwoju oparte na wspólnych wartościach i regułach. Tak działo się przez dekadami, kiedy Stany Zjednoczone były gotowe trzymać szeroko rozpostarty parasol obronny nad Europą, a zagrożenia dla jej „twardego” bezpieczeństwa pozostawały teoretyczne. To zmieniło się, zapewne bezpowrotnie. Dlatego współpraca obronna w Europie staje się kluczową potrzebą chwili – zwłaszcza dla Polski jako kraju frontowego. To, że współpracy tej nie można budować w opozycji lub konkurencji do USA czy NATO, nie podlega dyskusji. Ale w strategicznym interesie Polski jest, aby wspólnie z partnerami europejskimi tworzyć silny potencjał przemysłu zbrojeniowego, kulturę strategiczną i zdolności wojskowe. Polska musi być jednym z architektów tego procesu. Wymaga to przewartościowania w naszym podejściu do tej, traktowanej dotąd nieufnie i z dystansem, dziedziny współpracy europejskiej. Píše o tym Monika Sus w jednym z tekstów zamieszczonych w tym tomie.

Nie mniej ważne jest, by zmienić spojrzenie na rolę, jaką Unia odgrywa w rozwoju gospodarczym Polski. W polskim dyskursie publicznym nadal postrzega się ją przede wszystkim przez pryzmat transferów finansowych z budżetu UE, których nasz kraj był i pozostaje największym beneficjentem w całym bloku. Ten ważny aspekt naszej obecności w Unii zyskał w ostatnich latach jeszcze większą wagę polityczną w kontekście sporu o środki z Funduszu Odbudowy. Wstrzymanie ich wypłaty przez Komisję w związku z załamaniem się rządów prawa w Polsce przesunęło kwestię transferów w centrum

spolaryzowanego sporu politycznego. Utrata dostępu do niemal 60 mld euro, które można by wykorzystać na brakujące inwestycje, słusznie stała się przedmiotem ostrej krytyki rządu ze strony opozycji i społeczeństwa obywatelskiego. Ale rozgorzały w ten sposób spór dodatkowo wzmocnił wrażenie, że to właśnie możliwość korzystania ze środków unijnych jest naszym „być albo nie być” w Unii Europejskiej. To zawężona i błędna perspektywa. Korzyści z budżetu UE nie ulegają, rzecz jasna, żadnej wątpliwości (o przyszłości finansowania UE pisze Paweł Wiśniewski). Ale nie mniej oczywiste jest to, że najważniejsze pozytywne skutki ekonomiczne dla Polski ma dostęp do rynku europejskiego opartego na wspólnych regulacjach i czterech wolnościach⁹. Im bardziej Polska przesuwana się w kierunku pozycji płatnika netto do budżetu UE (może się nim stać w perspektywie dekady, zwłaszcza w kontekście rozszerzenia¹⁰), tym ważniejsze jest to, by fakt ten przebił się do opinii publicznej. Co więcej, bycie płatnikiem netto nie byłoby świadectwem słabości, lecz siły i sukcesu Polski, które można także politycznie wykorzystać. Zaś dla przyszłego rozwoju Polski kluczowe znaczenie będą miały przede wszystkim kształt wspólnego rynku (tutaj zasady funkcjonowania podlegają właśnie istotnym zmianom¹¹), przyspieszenie transformacji energetycznej (patrz: tekst Ryszarda Pawlika), kwestia przystąpienia do strefy euro (pisze o tym Agnieszka Smoleńska), dostęp do nowoczesnych technologii oraz wykorzystanie szans wynikających z procesu rozszerzenia UE.

9 Ł. Ambroziak, J. Markiewicz, J. Strzelecki, I. Świącicki, I.M. Wąsiński, *Korzyści Polski...*, *op. cit.*

10 Warto jednak zwrócić uwagę, że nawet przystąpienie Ukrainy do UE nie musi od razu prowadzić do utraty przez Polskę pozycji beneficjenta netto budżetu (choć spowodowałyby przesunięcia w transferach na niekorzyść Polski). Por. M. Emerson, *The Potential Impact of Ukrainian – and the Importance of Control Valves Accession on the EU's Budget*, Tallinn 2022, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eus-budget/>.

11 Ł. Ambroziak, J. Markiewicz, J. Strzelecki, I. Świącicki, I.M. Wąsiński, *Korzyści Polski...*, *op. cit.*

Rozszerzenie Unii Europejskiej, a zwłaszcza perspektywa akcesji Ukrainy do UE, powinno być nowym strategicznym celem polityki europejskiej Polski. To w nim zbiegają się oba najważniejsze interesy, którym służy nasza obecność w UE: bezpieczeństwa i rozwoju. Nie wiemy dziś, jak i kiedy skończy się wojna w Ukrainie. Ale miarą sukcesu Ukrainy i Zachodu w tej walce będzie przede wszystkim silne i trwałe zakorzenienie tego kraju w Unii Europejskiej oraz w NATO. To wybór cywilizacyjny, za który Ukraińcy płacą najwyższą cenę, a z perspektywy Europy (zwłaszcza Polski) – najlepsza inwestycja w bezpieczeństwo w najbliższych dekadach. To także ogromna szansa na dalszy rozwój gospodarczy i utrzymanie jego dotychczasowych zdobyczy. Podobnie jak Niemcy po rozszerzeniu w 2004 roku, Polska ma szansę na duże korzyści z akcesji Ukrainy. Ale żeby tak się stało, musimy być liderem polityki rozszerzania, nadającym tempo i kierunek temu procesowi (patrz: tekst Michała Matlaka). Do zrobienia jest więcej. Jak píše w swoim tekście Ryszard Pawlik, Polska może bardzo skorzystać z wielu instrumentów polityki energetycznej i klimatycznej UE, ale żeby tak się stało, musi aktywnie je współtworzyć oraz porzucić ambicje zawrócenia UE z obranej przez nią drogi.

Za mało uwagi poświęciliśmy dotąd Chinom – relacje z nimi mają kluczowe znaczenie dla większości polityk sektorowych UE. Czas na polską strategię wobec Chin wpisaną w kontekst unijny, na co zwraca uwagę Alicja Bachulska w swoim artykule.

Do realizacji tych celów Polska potrzebuje zarówno konstruktywnej współpracy z partnerami, jak i nowej, zdrowej pewności siebie. Odbudowa relacji z Niemcami i Francją jest koniecznością, ale Warszawa nie może ograniczać się do powrotu do wcześniej próbowanych (nie całkiem zresztą skutecznie) formatów, jak Trójkąt Weimarski czy Grupa Wyszehradzka (polityczna nośność tej ostatniej będzie bardzo ograniczona). Priorytetem powinny stać się relacje z krajami skandynawskimi i bałtyckimi, które z Polską łączy przede wszystkim spojrzenie na

kwestie bezpieczeństwa, rozszerzania UE oraz przyszłość wspólnego rynku. Przywrócenie rządów prawa w Polsce, wejście Finlandii i Szwecji do NATO oraz zarzucenie przez nasz kraj prób tworzenia koalicji antyniemieckiej w UE stwarza zupełnie nowe możliwości dla podjęcia takiej współpracy. Mogłaby ona mieć bardzo pozytywny wpływ na debatę wewnątrz UE oraz wzmocnić pozycję Polski w relacjach z Niemcami i Francją.

Polska potrzebuje wreszcie realistycznego podejścia do własnego potencjału i możliwości. Choć nie ma statusu mocarstwa, to jest jednym z największych państw UE, które może i musi mieć duży wpływ na kształt polityki Unii w momencie zwrotnym jej historii. Nie ma powodu, aby Polska unikała związanej z tym odpowiedzialności albo pomniejszała swoją rolę. Tak jak nie powinniśmy absolutyzować znaczenia transferów budżetowych dla Polski, tak też nie możemy udawać, że jesteśmy krajem małym, który musi się bronić przed wpływem europejskich potęg groźbą weta i obstrukcji. Polska może budować koalicje – w ramach UE i poza jej strukturami – aby realizować swoje interesy, mobilizować innych do działania i przełamywać opór, jeśli będzie taka potrzeba. Miarą sukcesu polskiej polityki europejskiej za cztery lata powinien być nie bilans transferów z UE czy kształt systemu podejmowania decyzji w Radzie, lecz to, czy i jak Unia zdoła odpowiedzieć na najważniejsze potrzeby naszego bezpieczeństwa i rozwoju.

Michał Matlak

Polska wobec rozszerzenia i reformy Unii Europejskiej

Pociąg z napisem „rozszerzenie” ruszył w momencie, gdy rosyjskie czołgi przekraczały granicę z Ukrainą 24 lutego 2022 roku. Cztery dni później prezydent Wołodymyr Zełenski podpisał wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej, a przewartościowanie stosunku do Ukrainy (i Rosji) było tak silne, że późną wiosną tego samego roku Ukraina (wraz z Mołdawią, która podłączyła się do tego rozszerzeniowego pociągu) dostała status kraju kandydującego. Wreszcie 14 grudnia 2023 roku z dużym trudem Ukraina z Mołdawią dostały zielone światło do rozpoczęcia negocjacji, jednak na tym kończą się momenty, kiedy wola polityczna przeważała nad grą interesów. Negocjacje akcesyjne ujawniły różne podejścia krajów członkowskich do samego rozszerzenia i poszczególnych jego aspektów.

Na niekorzyść zmienia się też koniunktura polityczna, która wzmocniła Ukrainę w czasie wojny: w Stanach Zjednoczonych stale rośnie stronnictwo przeciwników wspierania tego kraju, zaś w Unii zwiększa się poparcie dla innych sojuszników Putina, w rodzaju Marine Le Pen. Lider prawicowej Partii Wolności Geert Wilders wygrał wybory w Holandii, a wojna Hamasu z Izraelem jeszcze bardziej osłabia zainteresowanie świata Ukrainą.

Unię czeka kilkadziesiąt głosowań, podczas których będzie wymagana jednomyślność w sprawie postępów rozszerzenia. Już przy drugim z nich (przed grudniowym szczytem) Węgry były hamulcowym, ale bardzo ostrożne są też: Portugalia, Hiszpania, Dania, Belgia, Holandia i Irlandia. Wszystkie te kraje należą do stworzonej w lutym 2023 roku grupy atlantyckiej, która skupia stolice obawiające się przeniesienia środka ciężkości Unii na wschód Unii Europejskiej¹. W maju dołączyła do nich Francja, która ma bardziej niż w przeszłości pozytywny stosunek do rozszerzenia Wspólnoty, ale wydaje się dążyć do rozmycia znaczenia samego członkostwa oraz do stworzenia Unii kilku kręgów. Nie jest też do końca jasne, za jakim tempem rozszerzenia i za jaką wizją członkostwa Ukrainy opowiadają się Niemcy. Tym samym dyskusja o tym, jak rozszerzyć Unię, dopiero się rozpoczyna, zaś w Unii Europejskiej brakuje wyraźnych liderów tego procesu, czyli krajów żywotnie zainteresowanych przystąpieniem nowych członków ze względów strategicznych oraz mających potencjał do nakreślenia strategii dochodzenia do tego celu.

Polska strategia rozszerzenia Unii

Nowe otwarcie w stosunkach polsko-ukraińskich w kontekście europejskim powinno zacząć się od mocnego symbolu. Po dobrze przyjętej wizycie ministra Radosława Sikorskiego ważna oczywiście byłaby wizyta premiera Donalda Tuska, jeśli strona ukraińska wykaże gotowość do kompromisu w sprawach konfliktowych, czyli w kwestii eksportu ukraińskich towarów rolnych i obecności ukraińskich przewoźników na europejskim jednolitym rynku. W tym trudnym czasie Donald Tusk jako promotor ukraińskiego członkostwa w Unii oraz NATO i – co dziś bardziej pilne – inspirator bardziej hojnego militarnego wsparcia dla

¹ *Prime Minister proposes the creation of a group of Atlantic countries in the European Union*, 8 lutego 2023, <https://www.portugal.gov.pt/en/gc23/communication/news-item?i=prime-minister-proposes-the-creation-of-a-group-of-atlantic-countries-in-the-european-union> (dostęp tu i dalej: 3 stycznia 2024).

Ukrainy mógłby odegrać bardzo istotną rolę. Jego przemówienie np. na dziesięciolecie Euromajdanu (luty 2024 roku) w Radzie Najwyższej mogłoby powtórzyć sukces dobrze odebranego przemówienia z roku 2019 (wtedy wygłaszał je jako przewodniczący Rady Europejskiej)².

Byłby to dobry moment także na rozpoczęcie szerszych negocjacji w sprawach specjalnego statusu Ukrainy w kontaktach handlowych i z dostępem do rynku Unii Europejskiej – tu kluczowa wydaje się współpraca nowego ministra spraw zagranicznych (a także ds. europejskich) z komisarzami ds. jednolitego rynku, transportu i rolnictwa. Wizyta w Kijowie i znaczące przemówienie mogłoby też zrównoważyć głos Viktora Orbána, który coraz głośniej wyraża sprzeciw wobec ukraińskiego członkostwa. W kolejnych miesiącach sensowna mogłaby być organizacja dużych polsko-ukraińskich konsultacji rządowych w celu ustalenia długofalowej współpracy, szczególnie w obszarach, gdzie nasze interesy są rozbieżne.

Być może warto wrócić do pomysłu polsko-ukraińskiego traktatu o przyjaźni, o którym często mówi się z jednoczesnym przywołaniem traktatu francusko-niemieckiego. O ile to porównanie wydaje się trafione tylko częściowo, bo dziś kontekstem dla tego traktatu są starania Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej i NATO (a perspektywicznie samo członkostwo), o tyle są ważne tematy, które mogłyby zostać przez taki traktat uregulowane: sposób rozwiązywania nieuniknionych sporów, ramy dla polsko-ukraińskiej współpracy międzyrządowej, a także nowe inicjatywy w sprawie polsko-ukraińskiej współpracy młodzieży (Polska ma tu dobre doświadczenia ze stroną niemiecką). Wyobrażam sobie także, że to byłby dobry moment dla polsko-ukraińskiej komisji podręcznikowej z udziałem wybitnych polskich i ukraińskich historyków i politologów.

2 Wystąpienie przewodniczącego Donalda Tuska w Radzie Najwyższej Ukrainy w Kijowie, 19 lutego 2019, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/02/19/speech-by-president-donald-tusk-at-the-ukrainian-parliament-in-kyiv/>.

Symboliczna wizyta wraz z mocnym przemówieniem i rozwiązanie doraźnego sporu o dostęp do naszego rynku to jednak tylko wstęp do utrzymania dynamiki zbliżenia Ukrainy i innych krajów kandydujących z Unią Europejską. Kluczowe składniki polskiej strategii rozszerzenia to:

- podtrzymanie wyjątkowości Ukrainy (z Mołdawią i Gruzją, jeśli dynamika polityczna w tych krajach na to pozwoli) w procesie negocjacyjnym – ze względu na trwającą wojnę i nasz geopolityczny interes,
- takie ukształtowanie nowej metodologii rozszerzenia (nad czym pracuje Komisja Europejska), która da krajom kandydującym możliwie dużą szansę na transformację ich aparatów państwowych i gospodarek – poprzez dostęp do jednolitego rynku i części funduszy europejskich,
- włączenie Ukrainy do zreformowanej europejskiej polityki obronnej,
- wykorzystanie polskiej prezydencji w pracach nad kolejną perspektywą budżetową, tak by uwzględniała ona fundusze dla Ukrainy i innych krajów kandydujących przy możliwie małej stracie Polski,
- odnowienie Trójkąta Weimarskiego i uczynienie z niego wehikułu przyjęcia Ukrainy,
- wprowadzenie głosowania przez większość kwalifikowaną w kwestii decyzji dotyczących rozszerzenia (poza decyzją końcową).

Szczególnie istotne wydają się obrona geopolitycznego wymiaru rozszerzenia oraz zabieganie o przychylność wobec krajów najbardziej zagrożonych przez Rosję, czyli Ukrainy, Mołdawii i Gruzji. Niekoniecznie więc w naszym interesie jest oczekiwanie na kolejne „wielkie rozszerzenie” – jak to z roku 2004 – jeśli miałyby ono opóźnić przyjęcie do Unii krajów najbardziej zagrożonych rosyjską agresją.

Z otwartych przez Władimira Putina drzwi skorzystało więcej krajów, głównie z Bałkanów Zachodnich, których akcesja była w praktyce zamrożona przez ostatnie 20 lat. Głównymi adwokatami przyspieszenia rozmów z krajami Bałkanów Zachodnich są Austria i Chorwacja, ale tu niewątpliwie na koniec decydujące będą ocena rzeczywistych

postępów w reformach wewnętrznych i to, na ile dane kraje zbliżą się do polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Przystąpienie Serbii (ze względu na jej prorosyjskość) bez zmian sposobu podejmowania decyzji w Unii może Rosję wzmacniać, zaś akcesja Bośni i Hercegowiny mogłaby zdestabilizować Wspólnotę ze względu na bardzo niepewną sytuację wewnętrzną tego kraju. Natomiast wiele wskazuje na to, że kraje takie jak Czarnogóra, Albania i Macedonia Północna są na dobrej drodze do spełnienia warunków, które niesie ze sobą członkostwo w Unii. Tutaj warto zapewne wesprzeć ich członkostwo, w imię dotrzymania dawnych obietnic, a także by osłabić Chiny i Rosję, które próbują przyciągnąć je do swoich sfer wpływów.

Możliwość różnicowania krajów kandydujących określi rewidowana właśnie przez Komisję Europejską metodologia rozszerzenia, która jednak już przed wojną sprawiała, że dopuszczalne było różne podejście do poszczególnych krajów, jak również przewidywała możliwość dawania krajom kandydującym dostępu do dużej części jednolitego rynku (do tzw. europejskich czterech wolności), a także do europejskich funduszy. W przypadku Ukrainy będzie to oczywiście szczególnie ważne, dlatego naszym priorytetem powinno być wzmocnienie Ukraine Facility (głównego instrumentu finansowego Komisji Europejskiej w stosunku do Ukrainy – który aktualnie jest blokowany przez Viktora Orbána) w kolejnej perspektywie budżetowej. Podobny instrument jest zresztą tworzony wobec Bałkanów Zachodnich (New Growth Plan for Western Balkans).

Polska mogłaby być adwokatem utworzenia europejskiej unii obronnej, która wzmacniałaby współpracę wojskową między krajami Unii, usprawniała transport wojsk w sytuacji zagrożenia, rozwój badań w dziedzinie wojskowości, jak również finansowała europejski przemysł obronny – tu kluczowe byłoby dopuszczenie Ukrainy do tej współpracy. Rozszerzenie Unii o Ukrainę wzmocni jej obronny charakter – do tej pory art. 42.7 Traktatu o Unii Europejskiej, z klauzulą nakazującą

obronę zaatakowanego kraju członkowskiego przez innych członków Wspólnoty, miał znaczenie symboliczne, jednak po ewentualnym rozszerzeniu (i przy ewentualnym wyborze Donalda Trumpa w USA) to może się zmienić.

Kluczowa dla Ukrainy może też okazać się polska prezydencja – niekoniecznie tylko jako półroczne określanie agendy Rady Unii Europejskiej (i półtoraroczny okres pracy w ramach tzw. trio prezydencji), ale też jako narzędzie, które wyraźnie zwiększy widoczność Polski, gdy będzie dodatkowo korzystała z bonusu za sprawą wybrania proeuropejskiego rządu. To będzie kluczowy moment w pracach nad kolejną perspektywą budżetową.

Wolfgang Ischinger, do niedawna przewodniczący Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa³, wysunął postulat, by Emmanuel Macron i Olaf Scholz wraz z Donaldem Tuskiem szybko odnowili Trójkąt Weimarski i wspólnie przedstawili inicjatywę wzmacniającą europejskie zdolności obronne – Polska może wykorzystać Trójkąt Weimarski, aby utrwalić poparcie dla rozszerzenia w rdzeniu Unii. **Wydaje się, że spotkanie Trójkąta Weimarskiego z udziałem prezydenta Zelenkiego mogłoby być symbolem nowego otwarcia w relacjach Unii Europejskiej z Ukrainą.** Trójkąt Weimarski mógłby dać przestrzeń do stworzenia takiej wizji procesu rozszerzenia, która byłaby możliwa do zaakceptowania zarówno dla jego największych adwokatów, czyli krajów bałtyckich, Finlandii oraz Szwecji, jak i dla dwóch najbardziej wpływowych krajów Unii, czyli właśnie Francji i Niemiec. Te ostatnie państwa wprawdzie rozszerzenie popierają, ale nie mają ukształtowanej jego konkretnej wizji.

3 H. Monath, A. Wehler-Schöck, *Wolfgang Ischinger im Gespräch: „Sollte Trump wieder zum US-Präsidenten gewählt werden, wird die Welt eine andere sein“*, 25 listopada 2023, <https://www.tagesspiegel.de/internationales/wolfgang-ischinger-im-gesprach-sollte-trump-wieder-zum-us-prasidenten-gewahlt-werden-wird-die-welt-eine-andere-sein-10825870.html>.

Częścią tej mapy drogowej są propozycje reform instytucjonalnych, wobec których będzie musiał się ustosunkować nowy polski rząd.

Polskie stanowisko wobec reformy Unii

Wśród koncepcji, do których polski rząd będzie musiał się ustosunkować, jest ograniczenie prawa weta we wrażliwych dla państw członkowskich obszarach. Niemcy zorganizowały koalicję⁴ dziewięciu państw optujących za wprowadzeniem głosowania większością kwalifikowaną w polityce zagranicznej i obronnej Unii. Z kolei raport francusko-niemieckich ekspertów promujący szerszą wizję reform instytucjonalnych Unii proponuje dodatkowo odejście od jednomyślności także w sprawach związanych z rozszerzeniem Wspólnoty, rządami prawa, podatkami; podobne rozwiązania przewiduje raport Parlamentu Europejskiego, który jest próbą uruchomienia procedury zmiany traktatów⁵. Tu zapewne najważniejszy będzie sposób obliczania nowej większości kwalifikowanej; można sobie wyobrazić rozwiązania chroniące kraje o wadze zbliżonej do Polski – mamy tu do dyspozycji prace wykonane przy okazji zmiany systemu nicejskiego, który był dla Polski bardziej korzystny od systemu przewidywanego przez obalony traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, jak również ostatecznie zaakceptowany traktat lizboński. Rozmawia się też o mechanizmach *opt-out* – czyli opuszczenia elementów wybranych obszarów, jeśli nie odpowiadają one interesowi narodowemu danych krajów członkowskich.

Z polskiej perspektywy **najistotniejsze wydaje się ograniczenie głosowania jednomyślnego przy akceptacji poszczególnych rozdziałów**

4 J. Liboreiro, *Nine EU countries join forces to reform voting rules on foreign policy and dent veto power*, 4 maja 2023, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/05/04/nine-eu-countries-join-forces-to-reform-voting-rules-on-foreign-policy-and-dent-veto-power>.

5 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2023 roku w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów*, 22 listopada 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_PL.html.

negocjacji członkowskich (co oznacza bardzo częstą możliwość ich blokowania), a także w odniesieniu do sankcji – bo to te dwa obszary są kluczowe z punktu widzenia Ukrainy. Wydaje się, że w obu tych sferach zmiana jest możliwa nawet przy niewielkiej zmianie traktatów albo wręcz bez ich zmiany – przy wykorzystaniu tzw. *passerelle clauses* (klauzuli pomostowych), choć to niewątpliwie ambitne założenie, głównie ze względu na Viktora Orbána (do przejścia do głosowania większościowego w danym obszarze najpierw potrzebna jest jednomyślność).

Ze względu na coraz bardziej drastyczny demontaż demokracji przez premiera Orbána **Polska mogłaby stać się adwokatem użycia art. 7 wobec Węgier** – bez wsparcia państwa polskiego jego pozycja w Radzie Europejskiej radykalnie się osłabi, choć oczywiście ma on szansę na znalezienie sojuszników, przede wszystkim w Bratysławie. Tym niemniej zastosowanie art. 7 w stosunku do Viktora Orbána oznaczałoby odebranie Węgrom prawa głosu w Radzie i byłoby bardzo zdecydowanym krokiem, co mogłoby odblokować politykę rozszerzenia, wsparcie dla Ukrainy, a także reformy, które nie wymagają zmian traktatowych. Mniej radykalnym krokiem będzie **rozszerzenie regulacji wprowadzającej warunkowość przekazywania funduszy europejskich** – obecnie mogą one być ograniczane głównie ze względu na ryzyko nieprawidłowości w rozporządzaniu nimi. Warto też wesprzeć rozszerzenie możliwości bezpośredniego przekazywania funduszy do organizacji pozarządowych, których swoboda funkcjonowania została na Węgrzech bardzo ograniczona.

Wydaje się, że z polskiego punktu widzenia reformy instytucjonalne są kluczowe o tyle, o ile mogą doprowadzić do rezultatów politycznych, o jakie zabiegamy: do rozszerzenia Unii o Ukrainę przy jednoczesnym utrzymaniu równowagi między krajami członkowskimi, do zdecydowanego wzmocnienia europejskich możliwości obronnych czy wreszcie ograniczenia bardzo destrukcyjnego wpływu Viktora Orbána na Unię Europejską i Ukrainę.

Monika Sus

Punkt zwrotny

Polska jako architekt obrony europejskiej

Polityka bezpieczeństwa i obrony jest jednym z kluczowych obszarów, w których rząd Donalda Tuska będzie musiał na nowo określić polskie priorytety. Wynika to z jednej strony z pogarszającego się stanu otoczenia strategicznego Unii Europejskiej, a z drugiej – z zaniedbań, jakich w zakresie unijnej polityki bezpieczeństwa dopuściły się rządy Prawa i Sprawiedliwości.

Destabilizacja otoczenia strategicznego Unii jest efektem nie tylko wojny trwającej w Ukrainie, ale także niepewności związanej z oczekiwaniem na wynik wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych w 2024 roku. Prowadzący w sondażach Donald Trump zapowiada m.in. drastyczne ograniczenie zaangażowania się USA w zapewnianie bezpieczeństwa Europy oraz wstrzymanie „niekończącego się strumienia pieniędzy płynącego do Ukrainy”. Potencjalna druga kadencja Trumpa będzie prawdopodobnie bardziej szkodliwa dla relacji transatlantycznych niż pierwsza. Wówczas w otoczeniu Trumpa byli ludzie ceniący sojusz z Europą, teraz ich zabraknie i górę wezmą zwolennicy nie tyle „podziału obciążeń” między USA a europejskimi członkami NATO, ile „przenoszenia obciążeń” (na Europę). Wewnętrzna sytuacja w polityce USA już teraz utrudnia wsparcie dla Kijowa: Kongres, który od

października 2023 roku przeciągał głosowanie nad nowym pakietem środków dla Ukrainy, w grudniu ostatecznie go odrzucił, czyniąc ze wsparcia dla Ukrainy zakładnika żądań republikanów odnośnie zmiany amerykańskiej polityki azylowej. Niepewność co do dalszego zaangażowania Stanów w pomoc militarną dla Ukrainy i ich determinacji na rzecz gwarantowania bezpieczeństwa wschodniej flanki NATO sprawia, że konieczne jest zwiększenie zdolności państw europejskich na tyle, aby w razie potrzeby mogły one prowadzić samodzielne działania wojskowe.

W debacie o unijnej obronności Polska brała jak dotąd jedynie ograniczony udział, tracąc tym samym szansę wykorzystania wzrostu zainteresowania naszym regionem, wywołanego rosyjską agresją na Ukrainę. Jak ujął to Thomas Bagger, wiceminister spraw zagranicznych Niemiec i do niedawna ambasador w Warszawie, bycie „centrum uwagi” (*center of attention*) nie jest tym samym, co bycie „centrum grawitacji/ciężkości” (*center of gravity*). Aby być „centrum grawitacji”, trzeba mieć siłę przyciągania, czyli – przekładając to na język polityki – umiejętność nawiązywania sojuszy i przekonywania partnerów do swoich pomysłów. Nowy polski rząd powinien zatem jak najszybciej zdefiniować swoje priorytety w polityce zagranicznej i w obszarze bezpieczeństwa oraz wypracować pomysły, które pozwolą mu wzmocnić europejską obronność.

Punkt zwrotny w unijnej polityce bezpieczeństwa

Gwałtowne pogorszenie się otoczenia strategicznego Unii przyspieszyło zmiany w unijnej polityce bezpieczeństwa, co uczyniło ją najbardziej dynamicznie rozwijającą się polityką unijną. Istotnym bodźcem umożliwiającym pogłębienie współpracy w zakresie unijnej obronności jest zbliżenie stanowisk państw członkowskich wobec zagrożenia ze strony Rosji. Inwazja na Ukrainę zmieniła postrzeganie Rosji

przez kraje dotychczas wobec niej neutralne (Hiszpania, Niemcy) bądź wprost jej przychylne (Grecja, Włochy, Francja). Dzięki tej zmianie zdecydowanie możliwe stało się np. przekształcenie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (European Peace Facility, EPF) z technicznego instrumentu finansującego działania operacyjne o skutkach obronnych – w najpotężniejsze narzędzie, jakim dysponuje obecnie unijna polityka bezpieczeństwa. EPF umożliwia państwom członkowskim dostarczanie Ukrainie śmiertelnej broni i dysponuje budżetem w wysokości 12 mld euro na zwrot środków za eksport broni na Ukrainę (obecnie trwają rozmowy o podniesieniu sumy środków przeznaczonych tylko na pomoc Ukrainie do 20 mld euro¹). Postęp dokonuje się także w zakresie instrumentów wspierających rozwój unijnego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia publiczne – przykładem takiego mechanizmu jest ustawa dotycząca wsparcia produkcji amunicji (*Act in Support of Ammunition Production, ASAP*), mająca na celu wspólne zakupy amunicji i pocisków przez państwa członkowskie, aby wesprzeć Ukrainę.

Innym istotnym czynnikiem wskazującym na ewolucję unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony jest zintensyfikowanie współpracy między UE a NATO. Chociaż obie organizacje wspierają Ukrainę, to jednak doszło do swego rodzaju odwrócenia ról między nimi. NATO, zazwyczaj kojarzone z „twardym bezpieczeństwem”, dostarcza pomoc humanitarną oraz pomocniczy sprzęt wojskowy (m.in. kamizelki kuloodporne, paliwo, pojazdy transportowe i dopiero niedawno zapowiedziało pomoc państwom sojusznikom w zakupie tysięcy pocisków do systemów obrony powietrznej Patriot, w ramach inicjatywy European Sky Shield Initiative), podczas gdy Unia – dotąd praktycznie nieobecna w dziedzinie obrony – dostarcza broń śmiertelną poprzez EPF i szkoli ukraińskich żołnierzy (m.in. na terenie

1 A. Pugnet, *€20bn Ukraine war fund held up by EU budget talks*, 16 października 2023, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/e20bn-ukraine-war-fund-held-up-by-eu-budget-talks> (dostęp tu i dalej: 3 stycznia 2024).

Polski i Niemiec) w ramach misji wojskowej EUMAM Ukraine. Jednocześnie zwiększanie zdolności obronnych państw unijnych poprzez wspomniane powyżej instrumenty wzmacnia nie tylko Unię, ale też europejski filar w NATO, podnosząc zdolność do współdziałania armii europejskich.

Ponadto na unijną politykę bezpieczeństwa i obrony wpływa także tocząca się debata o reformie instytucjonalnej Unii w kontekście rozszerzenia, a szczególnie dwa wątki tej debaty. Po pierwsze, trwa intensywne dyskusja o konieczności odejścia od jednomyślności w polityce zagranicznej i szerszego wykorzystania mechanizmów głosowania większością kwalifikowaną, czyli *qualified majority voting* (QMV). Po drugie, na stole jest wspierany m.in. przez Francję projekt „Europy wielu prędkości”, co miałyby umożliwić państwom sąsiadującym z Unią różne zaangażowanie w projekty integracyjne w ramach poszczególnych polityk, w tym jeśli chodzi o kwestie bezpieczeństwa i obrony.

W obliczu toczących się zmian w unijnej polityce bezpieczeństwa i obrony kluczowe jest pytanie o to, jak Polska powinna współkształtować ten obszar działań Unii, tak aby wzmocnić pozycję naszego kraju i przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa całego kontynentu.

Polska jako architekt unijnej polityki bezpieczeństwa

Strategiczna odpowiedzialność Unii za bezpieczeństwo Europy

Zbliżenie stanowisk państw członkowskich wobec roli Rosji w europejskim porządku bezpieczeństwa niekoniecznie musi być trwałe: wraz z przeciągającą się wojną w Ukrainie różnice w podejściu do Rosji będą powracać (obserwujemy to już m.in. na Słowacji), choćby ze względu na rosnące obciążenia budżetów krajowych kosztami wspierania Ukrainy. Jednocześnie Unia musi być gotowa, aby wziąć odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa swojego i swoich sąsiadów. W sytuacji, gdy

zwiększa się poparcie Francji dla NATO oraz rośnie zaangażowanie Niemiec w obronę wschodniej flanki, a także coraz wyraźniej rysuje się podział ról między Wspólnotą a Sojuszem Północnoatlantyckim, warto, aby Polska zaproponowała taką wizję strategicznej odpowiedzialności Unii, która byłaby zgodna z interesami naszego kraju. Taki projekt powinien uwzględniać zarówno wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego, jak i wykorzystanie specyfiki Unii jako aktora globalnego.

Wojna pokazała, że Unia ma przewagę nad NATO w zakresie instrumentów finansowych (jak np. EPF) oraz mechanizmów legislacyjnych wspierających zintegrowany rozwój europejskiego przemysłu obronnego (jak choćby ASAP). Te właśnie elementy powinny stanowić trzon strategicznej odpowiedzialności Unii i prowadzić do wzmocnienia zdolności wojskowych państw członkowskich – np. poprzez wspólne zakupy broni, przy jednoczesnym pozostawieniu w kompetencji NATO obrony terytorialnej.

Dublowanie struktur wojskowych nie jest w interesie ani Polski, ani Unii Europejskiej, a Sojusz oferuje lepsze ramy do działań wojskowych niż Unia, choćby przez obecność Wielkiej Brytanii czy Norwegii. Dlatego nawet jeśli sprawdziliby się czarny scenariusz i Donald Trump wygrałby wybory oraz zrealizował swoje obietnice w zakresie ograniczenia udziału USA w NATO, to Sojusz pozostanie kluczową strukturą współpracy wojskowej. W polskim interesie leży zatem kształtowanie mechanizmów kooperacji między tymi organizacjami. Współpraca opiera się wciąż na formatach nieformalnych i tworzonych *ad hoc*, które mimo swoich zalet nie stanowią trwałego fundamentu pod bardziej intensywne relacje polityczne między tymi organizacjami. Dzięki wykorzystaniu swojej prezydencji w Radzie w 2025 roku Polska mogłaby zaproponować lepszą koordynację działań między UE a Sojuszem poprzez bardziej sformalizowane mechanizmy współpracy. W obliczu problemów z wydolnością przemysłu zbrojeniowego w Europie istotną wydaje się szczególnie współpraca między NATO-wską Agencją Wsparcia i Zamówień a Komisją Europejską i Europejską Agencją Obrony,

które odpowiadają za mechanizmy wspierania wspólnych zakupów sprzętu przez państwa UE.

Rozwój europejskiego przemysłu zbrojeniowego

Wprawdzie silniejszy europejski przemysł obronny jest także w interesie Polski, jednak dotąd była ona ostrożna wobec projektów wzmacniających współpracę między państwami UE w tej dziedzinie. Nasze zaangażowanie w projekty finansowane w ramach Europejskiego Funduszu Obrony w latach 2020–2022 okazało się mniejsze niż nieporównywalnie mniejszych od Polski krajów, takich jak Holandia, Grecja czy Belgia². Równie ograniczony był polski wkład w budowę Europejskiej Bazy Technologicznej i Przemysłowej Sektora Obronnego (EDTIB). Ostrożność polskiego rządu wobec tych projektów wynikała przede wszystkim z uznania współpracy z amerykańskim przemysłem zbrojeniowym za priorytetową oraz z nieufności wobec partnerów zachodnioeuropejskich. Wojna w Ukrainie pokazała jednak, że niewydolny przemysł zbrojeniowy w Europie jest problemem także dla Polski. Na przykład wiadomo już, że państwa UE nie wywiążą się z obietnicy dostarczenia Ukrainie miliona sztuk amunicji do marca 2024 roku: na razie dostarczono tylko 300 tysięcy z uwagi na niskie możliwości produkcyjne europejskich firm. Utrudnia to Ukrainie możliwość obrony, a zwycięstwo Kijowa w wojnie z Rosją jest dla polskiego bezpieczeństwa absolutnie kluczowe. Z tego względu Polska powinna zmienić podejście do projektów, które mają na celu wzmocnienie przemysłu obronnego w krajach Unii, np. poprzez usprawnienie działania EPF w postaci wyposażenia go w budżet wieloroczny oraz umożliwienia wykorzystywania jego środków do wspólnych zakupów broni i amunicji także w celu wzmocnienia armii państw

2 H. Masson, *European Defence Fund. EDF 2022 Calls Results and Comparison with EDF 2021*, 17 lipca 2023, <https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/specifique/2023/EDF2022-2021-STATS.pdf>.

członkowskich, a nie tylko do zwrotu kosztów sprzętu dostarczanego państwom trzecim.

Nie ulega wątpliwości, że Polska wciąż będzie kupować część sprzętu z USA, ze względu na jego dostępność i wagę relacji bilateralnych z Waszyngtonem. Nie wyklucza to jednak zwiększenia polskiego zaangażowania w budowanie silniejszych powiązań przemysłowych z partnerami z UE poprzez włączanie się w już istniejące konsorcja czy staranie się o dofinansowanie projektów zainicjowanych przez Polskę, zwłaszcza tych wspieranych przez unijny program na rzecz innowacji w dziedzinie obronności. Polska powinna także aktywnie włączyć się w trwające konsultacje nad strategią przemysłową w dziedzinie obronności (EDIS³), które prowadzi Komisja Europejska. Zwiększenie zaangażowania Polski jest tutaj istotne nie tylko politycznie – inaczej grozi nam pozostanie w tyle i przyglądanie się zacieśniającej współpracy między innymi krajami – ale też ekonomicznie, bo na rozwoju europejskiego przemysłu obronnego mogą skorzystać polski przemysł zbrojeniowy i instytucje związane z działalnością badawczo-rozwojową.

Ten ostatni aspekt ma szczególne znaczenie w kontekście deklaracji o zwiększeniu polskiego budżetu na obronę do 3% PKB w 2024 roku. Taka decyzja jest uzasadniona sytuacją geopolityczną, lecz aby przyniosła ona oczekiwany skutek, trzeba wziąć pod uwagę długofalową perspektywę, zgodnie z którą wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego oznacza jednocześnie wzmocnienie bezpieczeństwa Polski.

3 European Commission, *Commission launches comprehensive consultation process with stakeholders aiming to deliver a European Defence Industrial Strategy*, 27 października 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5364.

Wsparcie dla szybkiego włączenia Ukrainy do unijnej polityki bezpieczeństwa

Z uwagi na długotrwałość procesu akcesyjnego oraz niepewność polityczną po stronie Unii odnośnie wsparcia rozszerzenia Polska powinna wspierać pojawiające się w debacie europejskiej pomysły stopniowego włączania krajów kandydujących do polityk unijnych. Ze strategicznego punktu widzenia szczególnie korzystne zarówno dla Polski, jak i całej UE byłoby włączenie Ukrainy do unijnej polityki bezpieczeństwa, w tym do wymiaru obronnego rynku wewnętrznego Wspólnoty. Ukraina ma obecnie nie tylko jedną z największych armii w Europie, ale dysponuje także bardzo dobrze rozwiniętym przemysłem obronnym (o wysokich zdolnościach innowacyjnych), który wniósłby istotny wkład we wzmocnienie europejskiej obronności. Taki krok zapewniłby także Ukrainie dostęp do unijnych instrumentów wspierania przemysłu obronnego, o których była mowa powyżej, i zacieśnił współpracę między unijnymi a ukraińskimi firmami zbrojeniowymi. Taka kooperacja przyczyniłaby się także do poprawy wydolności europejskiego przemysłu obronnego i w efekcie przyspieszyła produkcję sprzętu wojskowego koniecznego do kontynuowania walk przez Kijów. Jednocześnie włączenie Ukrainy w integrację w wymiarze bezpieczeństwa wzmocniłoby pozycję naszego regionu (oraz krajów nadbałtyckich i Finlandii) w Unii – zyskalibyśmy ważnego sojusznika, którego postrzeżenie zagrożeń jest bardzo bliskie naszemu.

Zmiana stanowiska wobec QMV

Debata na temat głosowania większościowego w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa trwa i nawet kraje dotychczas sceptyczne wobec takiego rozwiązania (Rumunia, Słowenia czy Finlandia) zmieniły swoje stanowisko. Jak dotąd propozycje wprowadzenia QMV dotyczą przede wszystkim sankcji czy polityki rozszerzenia, jednak blokowanie przez Węgry uwalniania transz z EFP, przeznaczonych na pomoc dla Kijowa,

dobitnie pokazuje, że nieefektywność zasady jednomyślności dotyczy także kwestii obronności. Z uwagi na to, że premierów myślących podobnie jak Orbán może w Unii za chwilę być więcej – premier Słowacji Robert Fico w swojej kampanii również obiecywał ograniczenie pomocy dla Ukrainy – wprowadzenie QMV jest w interesie Polski. Dlatego zamiast straszyć utratą prawa weta, rząd powinien przede wszystkim włączyć się w debatę nad zmianą zasad głosowania, której polski rząd jest przeciwny, zwłaszcza że na stole znajduje się wiele propozycji niewymagających zmiany traktatów.

Dwa z tych pomysłów – które opierają się na art. 31 ust. 2 TUE i proponują wprowadzenie mechanizmu „sieci bezpieczeństwa” (*safety net*) oraz tzw. elastycznego wdrożenia – stanowiłyby zabezpieczenie dla polskich interesów w razie niebezpieczeństwa przegłosowania niesprzyjającego Polsce stanowiska. Poza tym Polska musi zwiększyć swój potencjał koalicyjny nie tylko z krajami naszego regionu, ale też z innymi partnerami w Unii, a w tym celu powinna podjąć rozmowy o postrzeganiu zagrożeń i poszukać wspólnych stanowisk. W długofalowej perspektywie utrzymanie jednomyślności w powiększonej Unii będzie paraliżować jej działania.

Silne instytucje w unijnej polityce bezpieczeństwa i obrony

Niezależnie od postępującego zacieśniania współpracy w zakresie obronności państw członkowskie pozostają na tym polu głównymi rozgrywającymi. Odpowiedź Unii na inwazję rosyjską pokazała jednak, że instytucje ponadnarodowe również odgrywają istotną rolę nie tylko w horyzontalnej koordynacji działań, ale także gdy proponują nowe instrumenty – to Wysoki Przedstawiciel Josep Borrell był inicjatorem przekształcenia EPF w instrument finansujący dostawy broni, zaś przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen i podlegli jej

komisarze zaproponowali szereg działań w celu podniesienia wydajności europejskiego przemysłu obronnego.

Po wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2024 roku instytucje europejskie będą układane na nowo i Polska powinna mieć na nie wpływ, np. poprzez zaproponowanie kompetentnych kandydatów. W interesie naszego kraju jest m.in. powołanie nowego komisarza, który przejąłby portfolio dotyczące obronności, ze względu na wagę i rozległość tego tematu. Istotny będzie także wybór nowego wysokiego przedstawiciela. Dotychczas przy obsadzie kluczowych stanowisk związanych z unijną polityką bezpieczeństwa rzadko brano pod uwagę kompetencje. W obliczu rosnących zagrożeń geopolitycznych kontynuowanie takiej praktyki byłoby dużym błędem – potrzebne są osoby z doświadczeniem i umiejętnością zarządzania złożonym mechanizmem unijnej polityki bezpieczeństwa.

Ryszard Pawlik

Jaki klimat dla dalszej transformacji energetycznej – Polski i Europy?

Pierwsze miesiące nowego rządu w Polsce zbiegną się z ostatnimi miesiącami obecnej kadencji Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Europejki i Europejczycy wybiorą europosłów na kolejnych pięć lat w wyborach, które w całej Unii Europejskiej odbędą się między 6 a 9 czerwca 2024 roku. Po nich rozpocznie się proces powoływania nowej Komisji.

W tym kontekście pojawia się często – zwłaszcza w naszej energetyczno-klimatycznej debacie publicznej – pytanie: czy Europejski Zielony Ład (EZŁ) będzie kontynuowany w następnej kadencji instytucji unijnych? Przypomnijmy: EZŁ to sztandarowy program aktualnej KE pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen. To niezwykle kompleksowa i dalekosiężna strategia sprawiedliwej transformacji, przyjaznego środowisku rozwoju i wzrostu całej UE, wzmacniania jej globalnej konkurencyjności, poprawy odporności gospodarczej i samowystarczalności surowcowej oraz dokonania przełomu w innowacjach – zwłaszcza w nowych, nisko- i bezemisyjnych technologiach. A to wszystko wpisane w plan uczynienia Unii – zgodnie z porozumieniem paryskim z grudnia 2015 roku – neutralnej dla klimatu do 2050 roku. Aby to osiągnąć, do 2030 roku UE ma obniżyć emisje gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% w porównaniu do poziomu z 1990 roku.

Co istotne: obydwa wymienione wyżej cele zostały, pierwszy raz w historii, zapisane – jako prawnie wiążące – w unijnym ustawodawstwie, czyli w europejskim prawie o klimacie. Obowiązuje ono od lipca 2021 roku. Oznacza to, że aby realistycznie myśleć o zmienianiu tych celów, niezbędne byłyby, *de facto*, po pierwsze – odpowiednie konkluzje Rady Europejskiej (przyjmowane w drodze konsensusu między państwami członkowskimi), a po drugie – wniosek legislacyjny Komisji Europejskiej, który – w trybie współdecyzji – potrzebowałby jeszcze poparcia większości w Parlamencie Europejskim. Alternatywnie – zamiast konkluzji RE – taka propozycja musiałaby być częścią programu desygnowanej/desygowanego przez Radę nowej szefowej/nowego szefa KE, ubiegających się o poparcie europosłów dla siebie i całego składu swojej Komisji. Naprawdę trudno jednak powiedzieć, który z tych dwóch zarysowanych scenariuszy jest dzisiaj bardziej nieprawdopodobny.

Europejski Zielony Ład – modyfikacja, nie śmierć

Jednocześnie nie można – oczywiście – zupełnie wykluczyć, że pewnym modyfikacjom lub spowolnieniu ulegną jakieś inicjatywy czy cele „sektorowe” w ramach EZŁ, wprowadzane obecnie głównie poprzez pakiet legislacyjny „Gotowi na 55” („Fit for 55”). Wydaje się, że może to dotyczyć szczególnie dwóch kwestii, które budzą – zresztą nie tylko w Polsce – emocje, ponieważ mają bezpośredni wpływ na codzienne życie dziesiątków milionów obywateli i obywateli Unii: tempo i zakres renowacji domów, wynikające z nowelizowanej właśnie dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD), oraz zakaz sprzedaży nowych samochodów z silnikami benzynowymi i dieslowymi od 2035 roku. Manfred Weber, przewodniczący Europejskiej Partii Ludowej i szef tej grupy politycznej w PE, już zapowiedział, że – o ile jego ugrupowanie będzie w stanie znów utworzyć większość po wyborach w czerwcu 2024 roku – cofnie ten zakaz.

A zatem reasumując i parafrazując klasyka: jakaś korekta wdrażania Zielonego Ładu jest możliwa, ale pogłoski o jego śmierci są mocno przesadzone. Zapewne nie przeszkodzi to Zjednoczonej Prawicy – której rząd zgodził się najpierw na porozumienie paryskie, a następnie zarówno na cel unijnej neutralności klimatycznej, jak i podwyższoną z 40 do 55% redukcję emisji do 2030 roku – by teraz, będąc w opozycji, domagać się anulowania całego EZŁ, a przynajmniej – wypisania z niego Polski w trybie natychmiastowym. Warto w tym miejscu przypomnieć o sześciu skargach do Trybunału Sprawiedliwości UE, które latem 2023 roku rząd Mateusza Morawieckiego złożył na wybrane elementy pakietu „Gotowi na 55” – jedna z nich została przez TSUE oddalona od razu we wrześniu, inna dotyczy sprawy, którą Polska już raz przegrała. Ewentualne wycofanie tych pozwów stanowiłoby niewątpliwie sygnał swoistej „odwilży” na linii Warszawa–Bruksela w polityce energetyczno-klimatycznej.

„Gotowi na 55” – ale czy gotowi na 95?

Taka odwilż będzie niezwykle potrzebna, bo przed nami kluczowe dyskusje w tym obszarze. We wspomnianym już prawie o klimacie przewidziane jest określenie celu klimatycznego dla Unii Europejskiej na 2040 rok w ciągu sześciu miesięcy od pierwszego globalnego przeglądu przeprowadzonego w ramach porozumienia paryskiego. I będzie to jedna z ważniejszych kwestii – o ile nie najważniejsza – z którymi przyjdzie zmierzyć się nowej władzy w dziedzinie energii i klimatu. W czerwcu 2023 roku Europejska Rada Naukowa ds. Zmian Klimatu – niezależny organ doradczy Unii – opublikowała raport, w którym zaleca ograniczyć emisję CO₂ o 90–95% do 2040 roku. A niedawno mianowany komisarz ds. klimatu, Wopke Hoekstra, w trakcie swojego wysłuchania w Parlamencie Europejskim zadeklarował jasno, że będzie bronić minimalnego celu redukcji netto o co najmniej 90% do 2040 roku.

W Brukseli trwają obecnie prace nad oceną wpływu (tzw. *impact assessment*) tych propozycji – wiele wskazuje na to, że nowy cel zostanie ogłoszony na przełomie stycznia i lutego 2024 roku. Jego zatwierdzenie oznaczałoby z kolei potrzebę przeglądu wielu istotnych aktów prawnych (dyrektyw o odnawialnych źródłach energii, w sprawie efektywności energetycznej czy systemu handlu uprawnieniami do emisji CO₂ – EU ETS). I nawet jeśli będzie to miało miejsce dopiero w nowej kadencji PE i KE – musimy być na to przygotowani.

Zaległy węgiel

Na tym wyzwania bynajmniej się nie kończą. Komisarz Hoekstra zapowiada też bowiem m.in. podatek od paliw kopalnych (w tym węgla) i ograniczenie ich subsydiowania jako sprzecznego z unijnymi wysiłkami na rzecz dekarbonizacji. Ten ostatni postulat jest zresztą konsekwentnie, od ponad 10 lat, podnoszony w Parlamencie Europejskim. Sprawa wydaje się poważna – według Europejskiej Agencji Środowiska tylko w latach 2015–2021 Unia przyznała 52 mld euro takich dotacji. I jakkolwiek by ich ostatecznie nie zdefiniowano, z perspektywy Polski – kraju, gdzie nadal blisko 70% energii elektrycznej produkuje się z węgla – będzie to dyskusja trudna. A dodatkowo – pamiętajmy o trwających w Komisji Europejskiej notyfikacjach m.in. naszego wniosku o pomoc publiczną na osłony socjalne dla górników kopalni węgla brunatnego czy polskiej umowy społecznej odnośnie transformacji górnictwa węgla kamiennego. Szczególnie rozmowy na ten drugi temat ciągną się od miesięcy – i końca nie widać.

To wszystko pokazuje, jak wielkim zadaniem pozostaje transformacja energetyczna Polski – i że należą ją przeprowadzać z pełną determinacją. Warto także zasilić ją adekwatnym finansowaniem z Brukseli. To tym ważniejsza kwestia, że w kolejnym wieloletnim budżecie UE, po 2027 roku, część naszych województw może albo w ogóle nie dostać funduszy regionalnych, albo otrzyma ich znacznie mniej niż dotąd; trafiają one

bowiem głównie tam, gdzie dochód na głowę nie przekracza 75% średniej Unii. U nas to pytanie m.in. o Wielkopolskę, a także Dolny i Górny Śląsk: z jednej strony – bogacą się one, nadganiając tzw. Zachód, a z drugiej – odchodzenie od węgla brunatnego czy kamiennego wszędzie tam przypuszczalnie jeszcze długo generować będzie koszty gospodarczo-społeczne, jedne z największych w UE.

Polska prezydencja – kluczowy test na sprawczość

Co można z tym zrobić? Umiejętnie wykorzystać! Po pierwsze – doprowadzić do przedłużenia funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (FST). Otrzymujemy dziś z tego instrumentu (stworzonego z inicjatywy m.in. Jerzego Buzka, by pomóc regionom górniczym, takim jak Śląsk i Zagłębie) zdecydowanie najwięcej w Unii: 3,5 z 17,5 mld euro przewidzianych do 2027 roku. Mogło ich być nawet dwa razy więcej, co najmniej 8 mld euro – niestety, na szczycie Rady Europejskiej w lipcu 2020 roku Mateusz Morawiecki zgodził się na odebranie Polsce większości tych pieniędzy. Takich błędów powtarzać nie wolno. Niezbędne jest zadbanie o odpowiednio wysoki budżet FST po 2027 roku – zwłaszcza że beneficjentów tym razem może być więcej, m.in. regiony borykające się z odchodzeniem od gazu (przede wszystkim rosyjskiego – po wybuchu w 2022 roku pełnoskalowej wojny w Ukrainie) czy z przekształceniami branży motoryzacyjnej (wobec już wspomnianego zakazu dla nowych samochodów z silnikami spalinyowymi po 2034 roku).

I po drugie – należy pomyśleć o dodatkowych programach i środkach. W Parlamencie Europejskim np. już jakiś czas temu pojawiła się propozycja funduszu na rzecz poprawy efektywności energetycznej i obniżania emisyjności budynków oraz przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu – komplementarnego wobec Społecznego Funduszu Klimatycznego w ramach systemu EU ETS2. Polska na pewno byłaby

wśród głównych beneficjentów – może zatem warto się temu dokładniej przyjrzeć?

Inny pomysł: powrót do zawieszanej dyskusji o Funduszu Suwerenności, by przyspieszyć zieloną modernizację unijnego przemysłu – zwłaszcza energochłonnego. Pozwoliłoby to uniknąć fragmentacji wywołanej nieskoordynowanymi narodowymi programami dotacji publicznych i mogłoby być szczególnie atrakcyjne dla krajów takich jak Polska, które mają niewielkie możliwości finansowania pomocy państwowej z własnego budżetu.

I ostatnia sprawa: odchodzenie od węgla brunatnego – najbardziej emisyjnego paliwa. Zamiast bezproduktywnie kruszyć kopie z Niemcami i Czechami o kopalnię „Turów”, lepiej połączyć siły, aby uzyskać w przyszłym budżecie UE oddzielne pieniądze na transformację tej branży.

Wszystkie te tematy warto wziąć pod uwagę przy formułowaniu priorytetów polskiej prezydencji w Radzie UE, co przypadnie na pierwszą połowę 2025 roku. To będzie doskonały czas na takie rozmowy: świeżo po wyborach do PE i prawdopodobnie tuż po ukonstytuowaniu się nowej KE – pracy legislacyjnej będzie w naturalny sposób mniej, ale można będzie nadać impuls debacie o tym, co z wieloletnim budżetem Unii po 2027 roku, również w kontekście realizacji celów energetyczno-klimatycznych. To ogromna szansa dla Polski.

Polski komisarz ds. energii (i klimatu)?

Prezydencja będzie ponadto okazją, by z poziomu Rady spróbować nadać kierunek dyskusjom i pracom ustawodawczym w nowej kadencji instytucji unijnych – zwłaszcza że w obszarze klimatu i energii sporo ma się dziać w latach 2024–2029.

Z tego punktu widzenia warto zresztą przynajmniej rozważyć zawalenie przez Polskę o stanowisko komisarza ds. energii (optymalnie połączone z teką klimatyczną, co było już w UE testowane w kadencji

2014–2019 i nieźle się sprawdziło), względnie komisarza ds. zielonej transformacji w nowej Komisji Europejskiej. Od 2004 roku z naszej części Europy za energetykę odpowiadali już Łotysz i Estonka, a Słowak był wiceprzewodniczącym ds. unii energetycznej. Może pora na Polaka lub Polkę – zwłaszcza w okresie, o czym była już mowa, ustalania w Brukseli finansowania transformacji energetycznej w perspektywie po 2027 roku?

W Brukseli silni krajowymi działaniami

A wracając do legislacji: już w 2025 roku należy spodziewać się rewizji dwóch kluczowych aktów prawnych. Po pierwsze – rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu (SoS), gdzie zapewne zostanie podjęta próba wzmocnienia tych przepisów o lekcje, jakie wynikają z obecnego kryzysu energetycznego, w tym w zakresie ochrony krytycznej infrastruktury energetycznej. Generalnie odporność takiej infrastruktury – głównie morskiej (podwodne rurociągi, terminale LNG, farmy wiatrowe na morzu) – to kolejne zagadnienie, nad którym warto się pochylić w trakcie naszej prezydencji. I drugie rozporządzenie – o zarządzaniu unią energetyczną, która przecież w dużej mierze jest polskim wynalazkiem, zapoczątkowanym jeszcze w 2010 roku deklaracją Jerzego Buzka i Jacques'a Delorsa na temat Europejskiej Wspólnoty Energetycznej.

Nawiasem mówiąc, w ramach rozporządzenia o unii energetycznej do końca czerwca 2024 roku Polska zobowiązana jest do zaktualizowania swojego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030. Czy znajdzie się w nim – zapowiadane w programie wyborczym Koalicji Obywatelskiej – ograniczenie emisji CO₂ o 75% do 2030 roku? To istotne pytanie, bo jedno wydaje się pewne: wiarygodność i sukcesy nowego rządu w unijnej polityce energetyczno-klimatycznej zależą od tego, czy, co i jak będzie robił w Brukseli, ale również – a może nawet przede wszystkim – od tego, czy, co i jak będzie robił w tym zakresie w kraju.

Miejmy więc nadzieję, że czasy, kiedy w Brukseli o naszej transformacji opowiadaliśmy, ale w Polsce – przede wszystkim udawaliśmy, że ją przeprowadzamy, skończyły się definitywnie 15 października. O tym także były te wybory.

Agnieszka P. Smoleńska

Strefa euro to więcej niż wspólna waluta

O ryzyku opóźniania decyzji o przyjęciu wspólnej waluty

Utworzenie rządu przez partie o proeuropejskim nastawieniu to szansa na otwarcie dyskusji o wejściu Polski do trzeciej fazy unii gospodarczej i walutowej (UGW), czyli o przyjęciu euro¹. Debata nad tym fundamentalnym wymiarem integracji europejskiej od czasu likwidacji stanowiska pełnomocnika ds. euro w 2015 roku praktycznie utknęła w martwym punkcie. Tymczasem członkostwo w UGW to dziś o wiele więcej niż spełnianie wymogów dyscypliny budżetowej czy przeniesienie kompetencji w polityce monetarnej „do Frankfurtu”. Integracja w ramach strefy euro stała się w ciągu ostatniej dekady procesem wielowymiarowym i dotyczącym szerokiej gamy polityk unijnych. W rezultacie brak wyartykułowanej strategii polskiego rządu w tym obszarze to również przyjęcie pasywnego stanowiska wobec szeregu innych zmian zachodzących w Unii Europejskiej. Dotyczy to

1 Czyli pełnego członkostwa w strefie euro. Dziś Polska, jak pięć innych państw członkowskich, jest tzw. państwem z derogacją (art. 139(1) TFUE).

także polityk tradycyjnie uznawanych za najbardziej istotne z punktu widzenia Polski, takich jak budżet czy rynek wewnętrzny.

Wypracowanie pragmatycznej i ambitnej polityki wobec dalszej integracji Polski ze strefą euro powinno być jednym z priorytetów nowego rządu.

Transformacja strefy euro

W ciągu ostatnich ośmiu lat, zwłaszcza w wyniku kryzysu finansowego i gospodarczego, strefa euro uległa istotnej transformacji. Te przemiany są znaczące nie tylko dlatego, że mają wpływ na to, czym jest integracja walutowa, ale również ze względu na skutki uboczne dla sposobu funkcjonowania Unii jako całości – w tym gorąco dyskutowane w ostatnich miesiącach w Polsce kwestie reformy traktatów.

Po pierwsze, strefa euro uległa pogłębieniu: Europejski Bank Centralny (EBC) i inne instytucje strefy euro dysponują dziś szerszą gamą instrumentów, po które sięgają w kontekście realizacji celów związanych ze stabilnością pieniądza i finansową. Większe znaczenie niż poziom stóp procentowych, zwłaszcza w ostatnich latach, miały więc tzw. niekonwencjonalne instrumenty polityki monetarnej, takie jak programy skupu aktywów na rynkach wtórnych w czasie kryzysu gospodarczego (CSPP) czy pandemii (PEPP). Ten trend pokazał właśnie poszerzające się instrumentarium w odniesieniu do traktatowo zapisanego mandatu EBC. Politycy i eksperci większą wagę przykładają również do wpływu, jaki prowadzone przez EBC polityki mają na inne obszary integracji. Przykładem jest polityka zabezpieczeń (*collateral policy*), w której zostały uwzględnione cele związane z transformacją w kierunku zrównoważonym: bank centralny strefy euro od 2022 roku ogranicza np. udział aktywów emitowanych przez podmioty o wysokim śladzie węglowym, które mogą zostać zastawione jako zabezpieczenie przez poszczególnych kontrahentów przy zaciąganiu pożyczek w Eurosystemie. Ważnym kołem zamachowym procesu pogłębiania integracji walutowej będzie wdrożenie już zaawansowanego projektu

cyfrowego euro, który dalej przekształci funkcjonowanie sektora finansowego oraz narzędzia polityki monetarnej w strefie.

Pogłębienie nastąpiło również w obszarze polityki fiskalnej. Wprawdzie strefa euro nie ma własnego „eurobudżetu”, jednak w ciągu ostatniej dekady członkowie trzeciego etapu UGW utworzyli szereg nowych mechanizmów dzielenia się ryzykiem. Chodzi m.in. o Europejski Mechanizm Stabilności, który umożliwia udzielenie pożyczek państwom w kłopotach. Trwająca reforma paktu stabilności i wzrostu ma sprawić, że obowiązujące reguły fiskalne, dotyczące poziomu zadłużenia oraz sposobów jego ograniczania, staną się łatwiejsze do egzekwowania i nie będą wiązały się z bezmyślnym zaciskaniem pasa, a raczej zostaną dostosowane do sytuacji poszczególnych państw członkowskich. Innymi słowy, ramy polityki fiskalnej strefy euro są o krok bliżej do osiągnięcia lepszej równowagi między dyscypliną a elastycznością dla zapewnienia efektywnych inwestycji w obszarze bezpieczeństwa czy transformacji w kierunku zrównoważonym. Państwa członkowskie strefy euro pogłębiły również koordynację polityk gospodarczych w wyniku ogólnoeuropejskich programów pomocowych związanych z pandemią czy kryzysem energetycznym.

Kolejnym wymiarem pogłębienia strefy euro są działania zorientowane na rozwój międzynarodowej roli euro, która jest promowana za sprawą zwiększonej dostępności papierów wartościowych denominowanych we wspólnej walucie na światowych rynkach, m.in. dzięki obligacjom, które Komisja Europejska emituje dla sfinansowania funduszu odbudowy. Obligacje te skupowane są przez inwestorów z Unii, ale też z innych regionów (Zjednoczone Królestwo, Azja), chociaż ograniczeniem pozostaje tu brak jasności co do kontynuacji programu Next Generation EU. Mimo wszelkich targających Unią kryzysów wspólna waluta pozostaje drugą w globalnej hierarchii walutowej, m.in. jako waluta rozliczeniowa czy rezerwowa (odpowiednio 32% i 20% udziału

rynku po dolarze), co w rezultacie czyni z UGW jeden z obszarów, gdzie udało się osiągnąć europejską autonomię strategiczną.

Kolejnym ważnym wymiarem trendu pogłębiania strefy euro są nowe obszary uznawane za istotne dla UGW. Wraz z utworzeniem unii bankowej państwa członkowskie poszerzyły instrumentarium EBC w obszarze stabilności finansowej, a ten – we współpracy z krajowymi nadzorcami w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (ang. *Single Supervisory Mechanism, SSM*) – jest dziś odpowiedzialny za sprawowanie kontroli nad najważniejszymi bankami. Wprawdzie unia bankowa pozostaje otwarta na pozostałe państwa UE dzięki mechanizmowi tzw. bliskiej współpracy, ale faktycznie jest ona nowym wymiarem podziału ryzyka w strefie euro, na co wskazuje chociażby fakt, że Bułgaria i Chorwacja zostały zobowiązane do wejścia do SSM na dwa lata przed przyjęciem wspólnej waluty². Praktyki nadzorcze EBC są istotne dla wyznaczenia globalnych trendów regulacyjnych. Dobrze widać ten efekt chociażby na przykładzie nadzoru nad ryzykami klimatycznymi i środowiskowymi, gdzie EBC wraz z krajowymi bankami centralnymi strefy euro współtworzy również globalne standardy w ramach sieci dla zazieleniania rynków finansowych (ang. *Network for Greening the Financial System, NGFS*) czy Komitetu Bazylejskiego. Wytyczne te mają wpływ również na podmioty działające poza obszarem unii bankowej³.

Nowe kompetencje w obszarze nadzoru nad sektorem bankowym mają przełożenie na większe zainteresowanie Europejskiego Banku Centralnego takimi kwestiami jak polityka mieszkaniowa czy transformacja w kierunku zrównoważonym. Eurogrupa (nieformalne gremium ministrów finansów UGW) regularnie zajmuje się polityką energetyczną

² Bułgaria i Chorwacja weszły do unii bankowej w 2021 roku.

³ A. Smoleńska, *Zrównoważone banki? Czynniki ESG w unijnych regulacjach mikroostrożnościowych*, „Studia BAS” 2023, nr 2 (74), https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_31268_StudiaBAS_2023_12 (dostęp tu i dalej: 3 stycznia 2024).

czy kwestiami rynku wewnętrznego ze względu na współzależności między tymi obszarami a działaniami fiskalnymi (*vide*: programy pomocowe). Pogłębienie integracji w obszarach takich jak rynek kapitałowy (projekt unii rynków kapitałowych) jest dziś uznawane za warunek konieczny dla poprawnego funkcjonowania wspólnej waluty, nawet jeśli dyskutowane rozwiązania dotyczą Unii jako całości. Znamienne wydaje się w tym kontekście powierzenie byłemu prezesowi EBC Mario Draghiemu zadania sformułowania planu dla zwiększenia konkurencyjności UE, w tym w odniesieniu do rynku wewnętrznego. Tymczasem w Polsce, która często odwołuje się do rynku wewnętrznego jako kluczowego z punktu widzenia własnego interesu obszaru integracji, fakt, że euro było historycznie traktowane jako jego zwieńczenie, zdaje się być zupełnie zapomniany.

Co istotne, dynamika wewnątrz strefy euro nie jest wyłącznie dośrodkowa: nowe instrumenty nadzoru makroostrożnościowego służą wcześniejszej identyfikacji zagrożeń systemowych na poziomie strefy euro/UE, ale też lepszemu zarządzaniu ryzykami wewnątrz strefy, m.in. poprzez wymogi nakładane na poziomie krajowym, mające ustabilizować przepływy kapitału oraz zapobiec bańkom np. na rynku nieruchomości. Nowe narzędzia, takie jak bufor ryzyka systemowego, dają poszczególnym państwom strefy euro większą kontrolę nad wpływem członkostwa w strefie euro na sektor finansowy. To istotna różnica względem sytuacji z początków UGW.

Drugi wymiar transformacji strefy euro, do której doszło w ostatnich latach, to poszerzenie. Obecnie w trzeciej fazie UGW jest 20 z 27 państw członkowskich UE. W ciągu ostatniej dekady – naznaczonej kryzysem gospodarczym – do strefy euro przystąpiły Łotwa (2014), Litwa (2015) i Chorwacja (2023). Do 2025 roku do strefy euro planuje dołączyć Bułgaria. Jednocześnie po brexicie nastąpiło znaczące przesunięcie układu sił w Unii na korzyść strefy euro. Wprawdzie już przed 2020 rokiem państwa spoza strefy euro nie były mniejszością blokującą w Radzie

Unii, jednak dziś stanowią zaledwie 22% populacji UE (z 33% przed brexitem). Rezultatem jest istotna zmiana układu sił wewnątrz Unii między członkami UGW a pozostałymi państwami.

Trzecim wymiarem transformacji strefy euro jest jej uelastycznienie. Państwa członkowskie sięgają dziś po takie mechanizmy zarządzania UGW, które pozwalają na osiągnięcie celów polityk gospodarczych (stabilności, wzrostu, integracji) dzięki reinterpretowaniu istniejących zapisów oraz wykorzystywaniu dostępnych w traktatach „zaworów bezpieczeństwa”. Od 2020 roku unijne reguły fiskalne dotyczące poziomu zadłużenia są zawieszane. Chociaż na horyzoncie widnieje ich powrót, a wraz z nim perspektywa powrotu dogmatu „zaciskania pasa”, to nie będzie powtórki z kryzysu greckiego oraz bezkrytycznego *austerity* programów pomocowych związanych z takimi kryzysami. W większym stopniu państwa strefy euro uwzględniają dziś konieczność zapewnienia stabilności nie tylko poziomu długu, ale też uwarunkowań rozwoju i dobrobytu obywateli. Dotyczy to również koniecznych inwestycji, m.in. w obszarze obronności czy transformacji w kierunku zrównoważonym.

Kluczowym elementem uelastycznienia strefy euro jest też to, w jaki sposób dokonują się opisane zmiany w strefie euro. Tylko niewielka część z nich wdrażana jest bowiem drogą traktatową – tak było w przypadku utworzenia ESM przy wykorzystaniu uproszczonej procedury zmiany traktatu (art. 48 (6) TUE⁴) lub specjalnych procedur (powstanie unii bankowej – art. 127 (6) TFUE, reforma paktu stabilności i wzrostu – art. 121 TFUE). Faktycznie w wielu obszarach związanych z unią gospodarczą i walutową kluczowymi nośnikami zmian były ewolucja

4 Art. 48 (6) TFUE umożliwia uproszczoną procedurę zmiany traktatów w odniesieniu do części trzeciej traktatu o funkcjonowaniu UE dotyczącej polityk gospodarczych, w tym zapisów o funkcjonowaniu strefy euro.

zrozumienia genezy problemu lub spektrum możliwych rozwiązań czy nawet zwykła legislacja⁵.

Jak euro może wzmocnić Polskę

Opisane zmiany nie oznaczają, że strefa euro jest dziś „kompletna”, spełnia teoretyczne wymogi optymalnego obszaru walutowego (OOW) czy stabilnej konstrukcji unii bankowej (m.in. ze względu na brak uwspólnotowienia gwarancji depozytów). Bez umniejszania znaczenia problemów, jakie mogą wyniknąć z „niekompletności” strefy euro, warto jednak zwrócić uwagę na to, że rzeczywistość rzadko odzwierciedla teoretyczne konstrukty: na co wskazuje chociażby dyskusja o tym, czy Stany Zjednoczone są OOW. Natomiast z praktycznego punktu widzenia za sprawą dokonującej się transformacji strefa euro jest w lepszej pozycji, by wesprzeć państwa strefy euro w stawianiu czoła wyzwaniom w obszarach gospodarczym, społecznym lub bezpieczeństwa. Wydaje się to szczególnie ważne w kontekście pogłębiającej się niestabilności i kryzysu ładu międzynarodowego.

Obecność we wspólnym obszarze walutowym może być czynnikiem skutecznie wspomagającym stabilność – w większym stopniu niż posiadanie własnej waluty. Możliwość strefowania kursem przez krajowy bank centralny często wskazywana jest jako mechanizm absorpcji szoków gospodarczych i ważny argument za pozostawianiem poza strefą euro (choć często nie przeszkadza to tym samym komentatorom krytykować „osłabiania” waluty jako działania antypatriotycznego). Siłę tego argumentu osłabia jednak fakt, że w międzyczasie to polskie podmioty biorą na siebie ryzyko kursowe w relacjach z podmiotami z państw strefy euro, a obecność we wspólnym obszarze walutowym

5 A. Smoleńska, *Euro as the currency of EU's the green transition*, „European Law Open” 2022, nr I (1048–1058), https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/488A05563DF0175BE918303EA320615B/S2752613522000510a.pdf/euro_as_the_currency_of_the_eus_green_transition.pdf.

umożliwiłaby polskim firmom dostęp do większych i bardziej zróżnicowanych rynków kapitałowych, co obniżyłoby koszt ich finansowania. Jeśli weźmie się pod uwagę to, że potrzeby inwestycyjne Polski w zakresie transformacji klimatycznej wahają się od 1949 do 2352 mld euro, co może stanowić około 7,5–9,1% polskiego PKB do 2050 roku, to wymiar integracji walutowej związany z integracją rynków finansowych okazuje się niebagatelny⁶. Funkcjonowanie w strefie euro ułatwiłoby dostęp do tańszego kapitału, którego polski sektor prywatny i państwo będą potrzebować do realizacji transformacji klimatycznej. Bez euro Polska może mieć większe problemy z dostępem do kapitału oraz płacić za dostęp do niego więcej, niż gdyby była członkiem UGW.

Członkostwo w strefie euro może być również czynnikiem zwiększającym sprawczość Polski w kontekście regionalnym i globalnym. UGW jest kluczowym wymiarem strategicznej autonomii Unii. Sankcje finansowe nakładane na Rosję pokazały, m.in. przez EBC, jak we współczesnym świecie, który opiera się na współzależnościach finansowych, polityka banków centralnych ze szczytu hierarchii globalnej (dolar, ale też euro) może być sposobem wywierania wpływu i nacisku. To dodatkowa gwarancja bezpieczeństwa, jaką daje członkostwo w strefie euro. Inną jest solidarność regionalna, na którą wskazywały już chociażby państwa bałtyckie przystępujące do UGW. Członkostwo w strefie euro (a więc i w jej grupach roboczych oraz innych forach) dałoby Polsce też bardziej skuteczne instrumentarium współkształtowania przyjmowanych rozwiązań. Przykładem jest chociażby dyskusja na temat odpowiedniego podziału zadań między politykami fiskalnymi, monetarnymi i finansowymi, koniecznymi dla finansowania transformacji w kierunku zrównoważonym, która w Polsce pozostaje na marginesie,

6 M. Bukowski, *Rynek zrównoważonych finansów w Polsce: przepływy finansowe i luka inwestycyjna*, w: *III spotkanie polskiej Platformy Zrównoważonych Finansów*, 24 marca 2023, <https://www.gov.pl/attachment/703af7ea-833f-491f-9825-90458b31f738>.

m.in. ze względu na ograniczone zainteresowanie Narodowego Banku Polskiego kwestiami transformacji.

Polska droga do euro

Perspektywa przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty jest dziś odległa. Kraj nie spełnia obecnie żadnego z kryteriów: tych związanych z poziomem cen, inflacji, ale i prawnego⁷. Proces pogłębiania integracji ze strefą euro wymaga więc przygotowania średnio- i długoterminowego planu działań (w tym wobec prawnych aspektów konwersji) oraz publicznej dyskusji i podnoszenia świadomości wśród obywateli. Warto zwrócić uwagę na fakt, że poparcie dla euro jest wyższe w państwach strefy niż poza nią – najwyraźniej duża część obaw związanych z przyjęciem wspólnej waluty rozwiewa się po wejściu do strefy⁸. Konieczna będzie też ofensywa dyplomatyczna w pozostałych stolicach państw UE. Jasny sygnał z Warszawy, że nie zapomniana ona o traktatowych zobowiązaniach i jest gotowa wziąć współodpowiedzialność za przyszłość integracji europejskiej, stając się częścią strefy euro, byłby też bardzo przydatny w odbudowywaniu zaufania do Polski jako merytorycznego i konstruktywnego partnera w Brukseli, niezależnie od wysokiego kredytu zaufania, jakim z pewnością cieszy się nowy polski rząd.

W krótkim terminie plan przyjęcia euro w Polsce może skupiać się na koniecznych i korzystnych dla rozwoju kraju działaniach w obszarze polityki gospodarczych oraz instytucjonalnych. Chodzi m.in.

7 Warto natomiast zwrócić uwagę, że Polska wypada dobrze w opublikowanym w listopadzie 2023 roku raporcie Komisji Europejskiej dotyczącym mechanizmu wczesnego ostrzegania dla nierównowag gospodarczych, gdzie tylko dynamika wzrostu cen budzi zaniepokojenie (https://commission.europa.eu/system/files/2023-11/COM_2023_902_2_EN_ACT_part1_v5.pdf).

8 Według badania Eurobarometer z wiosny 2023 roku poparcie dla euro było na poziomie 71% dla całej Unii, w tym przykładowo 74% wśród Włochów, a jedynie 44% wśród Polaków. Pytanie dotyczyło tego, czy badany/a jest za lub przeciw „europejskiej UGW z jedną wspólną walutą, euro” (<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>).

o przywracanie praworządności, również w obszarze rozliczalności polityk publicznych oraz kontroli parlamentu nad polityką budżetową, które przyniosą pozytywne efekty niezależnie od tempa zmierzania ku pełnemu członkostwu w UGW⁹. Pierwszymi krokami operacyjnymi powinny być również przywrócenie stanowiska pełnomocnika ds. integracji ze strefą euro w rządzie oraz rozpoczęcie w sposób transparentny prac analitycznych.

Głównymi filarami działań zorientowanych na integrację Polski ze strefą euro powinny być:

- **prowadzenie polityk gospodarczych zmierzających ku przyspieszeniu konwergencji realnej ze strefą euro** (m.in. wzmacnianie innowacyjności, przedsiębiorczości);
- działania **wzmacniające ramy polityki fiskalnej i zarządzanie gospodarcze** (kontrola i przejrzystość budżetu, utworzenie rady fiskalnej) oraz efektywne funkcjonowanie **instytucji rynkowych** (podwyższenie standardów ładu korporacyjnego, wspieranie rozwoju rynku finansowego/kapitałowego);
- aktywny **udział w pracach nad reformą strefy euro** z perspektywy jej przyszłego członka (czyli „jakiej strefy euro potrzebuje Polska?”), w odróżnieniu od dotychczasowej perspektywy *euro-out* (czyli „jak zbilansować układ sił w UE między *euro-ins* a *euro-outs*?”);
- **prace badawczo-analityczne** dotyczące wpływu wspólnej waluty na obszary rynku wewnętrznego (regulacje finansowe, energetyczne), polską gospodarkę, bezpieczeństwo.

Opisane powyżej działania służyłyby nie tylko technokratycznym przygotowaniom do konwersji w średnim terminie (2030), ale stanowiłyby także niezbędne wsparcie dla nie mniej koniecznych działań

9 A. Smoleńska, P. Tokarski, *Euro od/nowa: scenariusze dla Polski, wrzesień 2023*, https://ireform.eu/s/uploads/Raport_Institutu_Reform.pdf.

edukacyjnych wśród Polaków (np. w odniesieniu do wzrostu cen, obaw o koszty „ratowania” innych członków strefy euro) oraz przygotowań do polskiej prezydencji w Radzie UE (pierwsza połowa 2025 roku). Utrzymywanie strategii „nogi w drzwiach” i pozostawanie w przed-sionku UGW jest politycznie możliwe, ale będzie rósł koszt takiej polityki – w postaci ograniczonego wpływu na współkształtowanie nowych mechanizmów i procesów integracji oraz dostępu do kapitału potrzebnego do rozwoju kraju.

Paweł Dariusz Wiśniewski

Jak finansować polityki unijne?

Polska w dyskusji o budżecie UE

Budżet Unii Europejskiej kojarzy się w Polsce głównie z inwestycjami w infrastrukturę i dopłatami dla rolników. „Z pieniędzy Unii” buduje się nowe autostrady, wypłaca subsydia, remontuje ulice czy kupuje nowy tabor mający służyć lokalnej komunikacji publicznej. Podczas gdy inne kraje spierały się, kto i ile będzie musiał przekazać do wspólnej kasy, Polska z tych zasobów przede wszystkim korzystała. Jak wynika z wyliczeń Ministerstwa Finansów, od 1 maja 2004 do 31 października 2023 roku, po odliczeniu wpłat Polski do budżetu Unii Europejskiej, do naszego kraju trafiło ponad 161 mld euro.

Wobec Unii Europejskiej formułuje się jednak nowe oczekiwania, wykraczające poza cel zbliżania do siebie poziomów życia i konwergencji gospodarczej krajów członkowskich. Unia coraz bardziej skupia się na walce ze zmianami klimatycznymi oraz na cyfryzacji naszych gospodarek. Pandemia COVID-19 pokazała, że obywatele chcą bardziej zdecydowanych działań UE w kwestiach z zakresu ochrony zdrowia, choć polityka zdrowotna leży przecież przede wszystkim w gestii krajów członkowskich. Te daleko idące oczekiwania muszą znaleźć odzwierciedlenie w unijnym budżecie. Pandemia COVID-19 oraz wzmożenie działań wojennych Rosji w Ukrainie, które nastąpiły po

sobie w niedługim czasie, zmieniły spojrzenie państw członkowskich na budżet Wspólnoty. Znacząco wzrosła emisja obligacji przez Komisję Europejską w imieniu Unii Europejskiej. 85% długu Wspólnoty, na maj 2023 roku wynoszącego około 400 mld euro, pochodzi z pożyczek zaciągniętych od 2020 roku. Zaostrzenie polityki pieniężnej przez Europejski Bank Centralny (EBC) w obliczu wysokiej inflacji spowodowało, że w latach 2022–2023 znacząco wzrosły stopy procentowe, a więc podrożały także koszty spłaty długu. Budżet UE wydaje się za mały, by Unia mogła sprostać swoim rosnącym zadaniom. Niektórzy, jak państwa z grupy tzw. skąpców, chcą szukać oszczędności i ograniczać dotychczasowe wydatki (np. na politykę spójności czy rolną), a nie zwiększać budżetu powyżej aktualny pułap 1% PKB Wspólnoty. Pytanie o źródła finansowania wydatków może mieć więc dla nich drugorzędne znaczenie. Kraje, którym zależy na dużym budżecie, a do nich z pewnością należy Polska, muszą natomiast poświęcić szczególną uwagę pytaniu, w jaki sposób powinny być generowane fundusze wydatkowane na szczeblu unijnym. Obecny budżet unijny (wieloletnie ramy finansowe) będzie obowiązywać do końca 2027 roku. W najbliższych latach, zwłaszcza podczas polskiej prezydencji w UE w pierwszej połowie 2025 roku, państwa członkowskie będą musiały uzgadniać budżet na następny siedmioletni okres (2028–2034), który powinien przewidywać m.in. możliwość przyjęcia nowych państw członkowskim w tym czasie. Będzie to jedno z najważniejszych wyzwań dla polskiej polityki europejskiej, a w jego centrum znajdzie się pytanie, czy i w jaki sposób zwiększyć środki, którymi dysponuje Unia Europejska na realizowanie swoich celów.

Zasoby własne Unii Europejskiej, czyli skąd Wspólnota ma pieniądze

W centrum dyskusji stoją tzw. zasoby własne, czyli środki nienależące do państw członkowskich, ale zbierane, by Wspólnota mogła finansować

swoje wydatki. Pierwsze zasoby własne zostały wprowadzone stosowną decyzją z 21 kwietnia 1970 roku, ale wraz ze zwiększaniem się roli i zadań Wspólnoty tych zasobów trzeba było zapewnić więcej.

Obecnie Unia Europejska dysponuje kilkoma kategoriami zasobów własnych:

- Tradycyjne zasoby własne to przede wszystkim **cła pobierane przez Unię na artykuły importowane spoza UE**. Do budżetu Wspólnoty trafia 75% wszystkich ceł, a pozostałe 25% pokrywają koszty związane z ich pobieraniem. Te 25% funduszy płynących z ceł ma w pewien sposób motywować państwa członkowskie do przeprowadzania bardziej dokładnych kontroli.
- **Zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT)**. Według danych Parlamentu Europejskiego około 17% całkowitych dochodów UE pochodzi z tego źródła. Do budżetu UE trafia 0,3%¹ statystycznej podstawy VAT każdego kraju członkowskiego.
- **Środki własne pochodzące z wkładów własnych krajów członkowskich** bazujących na dochodzie narodowym brutto (DNB), czyli składka członkowska, to największa kategoria zasobów własnych. Wprawdzie ustanawiając ten zasób własny w czerwcu 1988 roku, Rada zaznaczyła, że te środki powinny być przekazywane do wspólnotowego budżetu tylko wtedy, gdy będą potrzebne, jednak wraz ze zwiększaniem się kompetencji Unii zapotrzebowanie na te pieniądze rosło. Aktualnie według Parlamentu Europejskiego to około 57% całości dochodów UE.
- Od 2021 roku wprowadzono nowy zasób własny UE – tzw. **podatek od plastiku**, czyli opłatę za tworzywo sztuczne, które zostało zużyte do produkcji opakowań i niepoddane recyklingowi. Za każdy kilogram takiego plastiku państwo członkowskie powinno wpłacić 80 eurocentów do unijnego budżetu. Kraje z PKB *per capita* niższym

1 Jeszcze do niedawna dla niektórych krajów (m.in. Niemiec, Austrii czy Holandii) ta stawka była niższa.

od średniej unijnej korzystają w tej kwestii z pewnych ustalonych wcześniej zniżek. Aktualnie według Parlamentu Europejskiego środek własny to około 4% dochodów Unii.

- Resztę dochodów UE stanowią pomniejsze **inne źródła**, takie jak podatki płacone przez osoby zatrudnione przez Unię Europejską, wpłaty państw trzecich za udział w niektórych programach czy kary płacone przez firmy za niestosowanie się do unijnej polityki konkurencji.

„Moment hamiltonowski” Unii

Przez lata debat pojawiło się wiele pomysłów na nowe zasoby własne – od podatku od transakcji finansowych po unijny podatek cyfrowy. Początkowo tworzenie nowych „unijnych podatków” spotkało się ze sceptycyzmem państw członkowskich, jednak pandemia COVID-19 i jej następstwa stały się skutecznym dzwonkiem alarmowym, który przekonał państwa do reformy systemu zasobów własnych UE.

Stworzenie instrumentu Next Generation EU (NGEU) dla wielu było „momentem hamiltonowskim”², bo oto Unia Europejska zdecydowała się na zaciągnięcie wspólnego długu na rynkach. Decydując się na ten krok, Wspólnota po raz pierwszy pokazała, że jest nie tylko podmiotem politycznym, ale stała się także podmiotem fiskalnym.

Next Generation EU to niemałe środki – w cenach z 2018 roku stanowią około 750 mld euro bezzwrotnych grantów i pożyczek przeznaczonych na to, aby pomóc państwom członkowskim odbudować gospodarki zniszczone po pandemicznych *lockdownach*. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), na który przeznaczono zdecydowaną większość środków NGEU, działa na jasno określonych zasadach: przynajmniej 37% środków z niego wydatkowanych miało być przeznaczone na zielone cele, a nie

2 Nawiązując do Alexandra Hamiltona – jednego z ojców założycieli Stanów Zjednoczonych – który to zaproponował uwspólnotwienie długu poszczególnych stanów.

mniej niż 20% na transformację cyfrową. Miało to zachęcić tzw. skąpców do wspólnego zadłużania się; by środki te nie były przeznaczane na cele mniej sensowne, jak już legendarne parki rozrywki wodnej czy niezrównoważone inwestycje.

Niemniej – jako że dług zaciągnięto wspólnie – również wspólnie trzeba go będzie spłacić z budżetu Unii. A do tego potrzebne są większe środki (chyba że państwa chciałyby zrezygnować w tym celu z innych wydatków). To właśnie z tego powodu dyskusja o nowych zasobach własnych znowu nabrała tempa. Wspomniany podatek od plastiku został jednomyślnie poparty przez przedstawicieli wszystkich członków UE jako pierwszy nowy zasób własny. Zgodził się na to także rząd Mateusza Morawieckiego.

Po co te nowe zasoby?

Do 2028 roku jako Unia Europejska spłacamy jedynie koszty zaciągnięcia długu. Niemniej za sprawą podwyżki stóp procentowych przez Europejski Bank Centralny na potrzeby walki z wysoką inflacją zwiększyły się także koszty obsługiwanego tego długu. Należy jednak pamiętać, że od 1 stycznia 2028 roku UE będzie spłacać zarówno koszty tej pożyczki, jak i sam dług. Podczas gdy środki przekazane państwom członkowskim w formie pożyczek będą oddawane przez poszczególne kraje, Unia wspólnie będzie spłacała środki przeznaczone na granty. Spłata ta została rozłożona w czasie do 2058 roku. Szacuje się, że koszty spłaty grantów to dodatkowe około 15 mld euro z unijnego budżetu rocznie.

Istnieją więc trzy możliwości spłaty:

- zwiększenie narodowych składek lub podwyższenie wpływów z VAT,
- zmniejszenie środków na inne polityki unijne,
- pozyskanie nowych zasobów własnych UE.

Pierwsza możliwość jest trudna do zrealizowania, gdy przyjrzymy się negocjacom wieloletnich ram finansowych, podczas których od lat kraje takie jak Holandia czy Szwecja z rezerwą patrzą na zwiększanie budżetu UE „ich kosztem”. Państwa te zdecydowanie wolą obcinać środki na politykę spójności czy na wspólną politykę rolną (WPR, z której mocno korzysta Polska). Jeśli wziąć pod uwagę rosnące tendencje narodowościowe i antyunijne, trudno byłoby wielu rządów przedstawić propozycje przekazywania większej ilości krajowych środków (z VAT czy z generalnego budżetu) na wspólnotowe wydatki. Ponadto, w założeniu, „składki narodowe” mają tylko dopełniać budżet UE, a nie być jego główną częścią. Z kolei druga możliwość jest nawet nie tyle trudna do przeprowadzenia, co raczej niemożliwa, ponieważ Unia realizuje już tak wiele zadań, że i tak często niektóre programy wydają się niedofinansowane.

Pozostaje więc pozyskiwanie nowych zasobów własnych Wspólnoty. Jak podkreślają eksperci, powinny to być środki neutralne dla budżetów krajowych, związane z unijnymi politykami czy ze sferami, gdzie integracja europejska tworzy ewidentną wartość dodaną. Powinny to być także środki, które pomagają osiągnąć unijne cele. Tylko nowe, pewne zasoby własne mogą zapewnić trwałość i wiarygodność UE dla rynków w kontekście spłat środków z NGEU, a tym samym pozwolą na ewentualne dalsze pożyczki na najlepszych możliwych warunkach.

Jakie nowe środki?

Jak wspomniano powyżej, na przestrzeni czasu pojawiło się wiele pomysłów na nowe zasoby własne Unii – m.in. unijny podatek od transakcji finansowych, podatek cyfrowy czy opodatkowanie transakcji kryptowalutami.

Idea wprowadzenia podatku cyfrowego upadła szybko. W ramach międzynarodowego porozumienia pod egidą OECD (tzw. *Two-Pillar Approach*) ustalono, że zostaną zniesione wszelkie podatki cyfrowe

w zamian za ustanowienie minimalnej efektywnej stawki CIT dla wielkich przedsiębiorstw i za mechanizm do rozdystrybuowania prawa do opodatkowania między kraje, w których operują największe firmy świata³. Unijny podatek od transakcji cyfrowych jest nadal negatywnie postrzegany przez wiele krajów Wspólnoty. Kryptowaluty to do tej pory coś nowego i nie wiadomo, czy taki dochód do unijnego budżetu rzeczywiście byłby stabilny.

W 2021 roku Komisja Europejska zaproponowała pierwszy koszyk zasobów własnych:

- część zysków z unijnego systemu handlu emisjami (ETS),
- część środków z mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM),
- część zysków pochodzących z I filaru reformy podatkowej OECD⁴.

Niemniej jednak proces zmian proponowanych przez OECD utknął w martwym punkcie. Dlatego w czerwcu 2023 roku Komisja zaproponowała zastąpienie tego zasobu własnego innym, opartym na zyskach przedsiębiorstw, który na razie opierałby się na szacunkach statystycznych dotyczących zysków firm. Dla budżetu UE według danych Komisji Europejskiej:

- w latach 2024–2027 zasób własny oparty na ETS generowałby około 7 mld euro rocznie, a następnie około 19 mld euro rocznie;
- zasób własny oparty na CBAM to około 1,5 mld rocznie od 2028 roku;
- zasób własny oparty na zyskach firm wyniesie około 16 mld rocznie od 2024 roku⁵.

3 Stany Zjednoczone słusznie uważały, że podatek cyfrowy mógłby być wycelowany w amerykańskie firmy.

4 Realokacja prawa do opodatkowania największych firm na świecie przez kraje, w których te firmy działają.

5 Najnowsza propozycja Komisji Europejskiej stanowi, że 30% wpływów z aukcji uprawnień ETS, 75% dochodów z mechanizmu CBAM oraz 0,5% hipotetycznej bazy zysków przedsiębiorstw w UE ma być przekazywane do budżetu UE.

Należy podkreślić, że zasób własny oparty na zyskach firm mógłby być potencjalnie uznawany za kolejny zasób pochodzący bezpośrednio z budżetów narodowych. Komisja Europejska postrzega go jednak jako tymczasowe źródło finansowania unijnego budżetu – ma być ono zastąpione przez zasób własny w oparciu o dyrektywę, której celem jest uproszczenie przepisów dotyczących podatku od osób prawnych i przestrzeganie przepisów podatkowych – *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (BEFIT). Ta dyrektywa rzeczywiście byłaby prawem, które pozwala na zauważenie wartości dodanej UE w kontekście walki z rajami podatkowymi oraz unikaniem płacenia podatków i uchylaniem się od tego obowiązku. Można przypuszczać, że z powodu BEFIT najwięcej stracą „typowi podejrzani” w sprawach podatkowych – Holandia czy Irlandia.

Takie nowe zasoby własne nie tylko będą stabilnym finansowaniem dla NGEU, ale także pozwolą na bardziej elastyczny budżet, nawet jeśli „skąpcy” nie będą chcieli zachowywać tak wysokich składek. Ponadto zasoby te mogłyby być przyczynkiem do nowych programów lub inicjatyw unijnych, a także źródłem dofinansowania dla już istniejących agencji – jak Frontex – które są kluczowe także dla Polski.

Czy to nam się opłaca?

Decyzja o zasobach własnych musi być jednomyślnie przegłosowana przez kraje członkowskie w Radzie i ratyfikowana przez ich parlamenty. Dla Polski kluczowe jest to, aby pakiet tych środków własnych poprzeć i zabiegać o to, by inne kraje również nie były temu przeciwnie. To ważne nie tylko ze względów finansowych, ale także politycznych.

Zacznijmy od tego, że sam premier Morawiecki w swoim artykule w gazecie „Financial Times” w 2020 roku wspominał, iż środki na unijną politykę spójności i wspólną politykę rolną powinny pozostać kluczowe dla UE, a unijny budżet powinien być zasilany przez „sektory, które najbardziej czerpią korzyści z jednolitego rynku”. Właśnie dlatego Morawiecki zaproponował rozmowę o podatku cyfrowym, lotniczym, opłacie za dostęp do

wspólnego rynku czy podatku od zysków kapitałowych, aby te wspierały budżet UE. Jednak im chłodniejsze stawały się stosunki Polski i Unii Europejskiej, tym mniej premier mówił o jakichkolwiek wspólnotowych działaniach, w tym o unijnych podatkach. To wiązało się z narastającą suwerenistyczną i antyeuropejską narracją obozu wówczas rządzącego. Jak bowiem wiązać wspólne podatki ze Wspólnotą, przeciwko której w polskim dyskursie padło tyle negatywnych słów?

Właśnie z tego powodu po kilku latach chłodnych relacji z Brukselą czas znów zawalczyć o należne nam miejsce kluczowego unijnego gracza, które po 2015 roku utraciliśmy na rzecz Rumunii czy Portugalii. Niedawne wetowanie przez Polskę minimalnej stawki CIT po to, by, jak uważa wiele osób w Brukseli, wymusić na Komisji Europejskiej akceptację Krajowego Planu Odbudowy, po raz kolejny postawiło nas na ubożu przy podejmowaniu unijnych dyskusji. To pewne, że niektóre siły w Polsce będą przeciwne temu koszykowi nowych zasobów własnych – podczas listopadowego głosowania w Parlamencie Europejskim w tej sprawie przedstawiciele PiS zagłosowali przeciwko. Argumentowali to w ten sposób, że proponowane zasoby nie powinny „nadmiernie obciążać mniej zamożnych państw członkowskich”.

Oczywiście Polska także będzie obciążona nowymi środkami własnymi. Niemniej na sprawę należy spojrzeć całościowo, bo Komisja nieoficjalnie często wspomina, że zaproponowała te trzy źródła zasobów własnych jako swoisty „pakiet” – by „stratni” byli wszyscy, w miarę po równo, a nie tylko wybrane kraje.

Po pierwsze, chociaż według szacunków Komisji Europejskiej oczywiście Polska byłaby pośród pięciu największych płatników do budżetu, jeśli chodzi o zasoby własne związane z unijnym systemem handlu emisjami (ETS)⁶ i mechanizmu dostosowywania cen na granicach

6 Należy jednak pamiętać, że do budżetu UE wpływałoby – jak proponuje Komisja – 30% zysków z ETS, 70% pozostałoby w gestii państwa członkowskiego. Bez ETS, które rzeczywiście jest tworem wartości dodanej UE, trudno byłoby

(CBAM)⁷, to w kontekście zasobu opartego na zyskach firm czy BEFIT sytuacja wyglądałaby już inaczej. Przykładowo, w liczbach całkowitych, Komisja szacuje, że Irlandia czy Holandia dołożą do unijnego budżetu z tytułu tego zasobu o wiele więcej niż Polska. Belgia, której PKB jest niższe niż Polski, zapłaci porównywalną kwotę z tytułu zasobu opartego na zyskach firm. W tej dziedzinie nie możemy sobie wybrać, które środki będziemy przekazywać do UE, a których nie.

Po drugie, wyobraźmy sobie, że nowych zasobów własnych nie ma. To oczywiste, że polityki takie jak wspólna polityka rolna czy polityka spójności, jak pośrednio w swoim artykule w „Financial Times” zasugerował premier Morawiecki, byłyby pierwszymi, z których bardziej oszczędne państwa chciałyby zrezygnować. To przecież z tych środków najmocniej korzysta Polska, a inkluzywna polityka spójności pozwala na dalszy rozwój prawdziwie wspólnego rynku.

Warto przemyśleć też polskie stanowisko wobec zaciągania przez Unię długu (na wzór Next Generation EU, czyli funduszu, z którego mają płynąć środki na Krajowy Plan Odbudowy). Rząd Prawa i Sprawiedliwości był sceptyczny wobec takiej metody finansowania wydatków unijnych. Ale „zapożyczenie się” przez Unię jest dla nas korzystniejsze, niż gdyby Polska miała zaciągnąć taki dług w pojedynkę. Po pierwsze, moglibyśmy mieć problemy z samodzielnym pozyskaniem tak wielkich środków, jakie otrzymamy dzięki Next Generation EU, bo popyt na unijne obligacje jest większy niż na obligacje polskie. Po drugie, koszty finansowania samodzielnego długu przez Polskę, ze względu na naszą sytuację ekonomiczną i geopolityczną, były wyższe niż te ponoszone przez Unię jako całość, co często zaznaczają ekonomiści. Ale gdyby kraje Unii miały zgodzić się na kolejny taki fundusz oparty

znaleźć wystarczające środki własne. Ponadto należy pamiętać, że ETS jest także zgodny z priorytetem UE – walką ze zmianami klimatu.

⁷ I tak wpłacalibyśmy kilkakrotnie mniej niż najbardziej obciążone państwa – Niemcy, Francja czy Włochy, które o wiele mniej korzystają z unijnego budżetu.

na wspólnym długu, to nieuniknione będzie znalezienie nowych źródeł – czyli właśnie nowych zasobów własnych – na pokrycie jego spłaty. Należy pamiętać także o innej kwestii – do czasu, aż do Unii Europejskiej wejdzie Ukraina, to Polska będzie beneficjentem unijnego budżetu. Jakiekolwiek jego cięcia najbardziej będą nas dotyczyć.

Dlatego warto byłoby, żeby Polska przejęła inicjatywę i zaproponowała potencjalne kolejne środki własne. Zastanówmy się: czy istnieją obszary, gdzie widzimy ewidentną wartość dodaną UE, na bazie której, poprzez środek własny z nią związany, możemy bardziej zacieśniać unijną współpracę, także np. przez stały mechanizm podobny do NGEU? Jednym z pomysłów na taki zasób własny mogłaby być opłata bazująca na idei CBAM, ale dotycząca dostępu do wspólnego rynku podmiotów zagranicznych z państw trzecich, w których nie przestrzega się m.in. praw pracowniczych. Polska, będąc jednym z większych beneficjentów wspólnego rynku, mogłaby nie tylko ograniczyć zewnętrzną konkurencję, ale też wspólnie ze Wspólnotą walczyć o lepsze normy socjalne w krajach trzecich. Warto byłoby pochylić się także nad unijnym podatkiem od transakcji finansowych, który kilka lat temu utknął w martwym punkcie w Unii, a jednak regularnie jest przywoływany w dyskusjach o unijnych środkach własnych. Ponadto jeśli dyskusje dotyczące *Two-Pillar Approach* – przez politykę Stanów Zjednoczonych – nie będą się posuwać dalej, należy poważnie rozważyć jakiegoś typu podatek cyfrowy, który powinien przede wszystkim skoncentrować się na wielkich graczach, a nie niszczyć warunków do rozwoju dla małych cyfrowych firm czy *start-upów*.

Nowy rząd nie powinien tylko żonglować słowem „solidarność”, ale musi tę solidarność wykazywać podczas obecności w centrum decyzyjnym Unii. W sprawie środków własnych wybór jest prosty, ponieważ ta solidarność nam się po prostu opłaca finansowo i politycznie.

Alicja Bachulska

Wychodząc poza *business as usual*: polska strategia wobec Chin

Polska musi przemyśleć swoje podejście do Chin. Nowy rząd w Warszawie to szansa na wzmocnienie współpracy z partnerami europejskimi na rzecz opracowania strategii wobec Chin – strategii, która umocni zarówno Polskę, jak i Unię Europejską.

Nowy rząd w Warszawie chce wzmocnić głos Polski w Europie. Ma się to przełożyć w pewnym stopniu na europeizację polskiej polityki zagranicznej, a wielu oczekuje wręcz „powrotu Polski do Europy”¹. Warszawa chce odgrywać bardziej konstruktywną rolę w kształtowaniu unijnej polityki, a nawet w zabezpieczeniu jej przyszłości w obliczu rosnącego populizmu².

Nie będzie to łatwe zadanie, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę skalę wyzwań wewnętrznych i międzynarodowych. W tym kontekście Chiny nie znajdują się na szczycie listy priorytetów polityki zagranicznej nowego rządu. Jednak w obliczu wzrostu ich znaczenia Polska, podobnie jak pozostałe kraje UE, musi dokonać ponownej

1 P. Zerka, *Message in a ballot: What Poland's election means for Europe*, 18 października 2023, <https://ecfr.eu/article/message-in-a-ballot-what-polands-election-means-for-europe> (dostęp tu i dalej: 3 stycznia 2024).

2 I. Krastev, *Poland is back in Europe's mainstream – and that could secure the EU's future*, „The Guardian”, 24 października 2023, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/oct/24/poland-europe-eu-future-donald-tusk-viktor-orban>.

oceny swoich strategicznych interesów wobec Pekinu. Nowy rząd to nowe otwarcie sprzyjające dyskusji na temat świadomego kształtowania polityki wobec Chin i innych partnerów w Azji w oparciu o bardziej strategiczne priorytety. W tym kontekście Warszawa powinna współpracować z europejskimi partnerami, aby wypracować polską politykę wobec Chin i szersze podejście do regionu Indo-Pacyfiku.

Skończmy z myśleniem życzeniowym

Od ponad dekady polska polityka wobec Chin była podporządkowana logice gospodarczej, a zacieśnianiu współpracy handlowej i inwestycyjnej przyświecała myśl, że Chiny to potęga gospodarcza i niezastąpiony partner w zmieniającej się rzeczywistości geopolitycznej. W nadziei na przyciągnięcie chińskich inwestycji Polska dołączyła do niesławnego formatu współpracy Chin z krajami Europy Środkowo-Wschodniej (tzw. 16+1) i poparła inicjatywę Pasa i Szlaku. Kolejne rządy w Warszawie podpisały także liczne umowy dwustronne z Pekinem. Nie przełożyło się to jednak na znaczący napływ chińskiego kapitału – skumulowana wartość transakcyjna chińskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce w latach 2000–2019 wyniosła zaledwie 1,4 mld euro (w porównaniu do 22,7 mld euro w Niemczech)³.

Chociaż to „pragmatyczne” podejście w dużej mierze odzwierciedlało międzynarodową atmosferę okresu po kryzysie 2008 roku i jako takie można je postrzegać jako dość *mainstreamowe*, to jednak od tego czasu nie uległo ono dużym zmianom. Pandemia COVID-19 i ciche przyzwolenie Pekinu na wojnę w Ukrainie przyczyniły się do zmiany postrzegania Chin wśród elit politycznych i części społeczeństwa,

3 L. Poggetti, *EU-China Mappings: Interactions between the EU and China on key issues*, 20 stycznia 2021, <https://merics.org/en/comment/eu-china-mappings-interactions-between-eu-and-china-key-issues>.

ale nie wymusiły głębszych zmian w podejściu Warszawy do Pekinu⁴. Istniejące formy współpracy kontynuowane są w dużej mierze nieprzerwanie⁵. Przykładowo we wrześniu 2023 roku władze ponownie umożliwiły wprowadzenie przepisów potencjalnie ograniczających działalność chińskich firm telekomunikacyjnych w Polsce, co tym samym pozwoliło Huawei na dalsze zaangażowanie w budowę sieci 5G.

Polska retoryka wobec Pekinu staje się coraz bardziej asertywna, a jednocześnie rośnie świadomość, że ścisła współpraca chińsko-rosyjska narusza podstawowe interesy bezpieczeństwa Polski. W maju 2023 roku podczas wizyty w Warszawie specjalnego wysłannika Chin ds. Eurazji wiceminister Wojciech Gerwel stwierdził, że „Polska z zaniepokojeniem przyjmuje deklaracje Pekinu o dążeniu do zacieśnienia relacji dwustronnych z Rosją, państwem agresorem”, i przestrzegł, że próby porównywania statusu Rosji i Ukrainy są „nie do zaakceptowania”⁶. Jednakże pod wieloma względami stosunki chińsko-polskie podążają dobrze znaną ścieżką, a debata o ograniczaniu ryzyk i innych kluczowych aspektach europejskiego podejścia do Chin jest szczątkowa.

Chiny pozostają na marginesie debaty publicznej po wszystkich stronach spektrum politycznego⁷. Na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, takich jak Litwa czy Czechy, polski głos na temat Chin pozostaje słabo

4 F. Bermingham, *Beijing's ties with Moscow behind hardening Polish views on China*, 19 stycznia 2023, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3224483/point-no-return-beijings-ties-moscow-harden-polish-views-china>.

5 B. Kowalski, *Has Russia's War Against Ukraine Damaged Poland's Relations with China? Not as Much as You Think*, 12 października 2023, <https://chinaobservers.eu/has-russias-war-against-ukraine-damaged-polands-relations-with-china-not-as-much-as-you-think>.

6 Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Wiceminister Wojciech Gerwel przyjął specjalnego wysłannika rządu Chin ds. Eurazji*, 19 maja 2023, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/wiceminister-wojciech-gerwel-przyjal-specjalnego-wyslannika-rzadu-chin-ds-eurazji>.

7 J. Nawrotkiewicz, *Following Global Trends: Polish Political Parties' Changing Views on China*, październik 2023, https://mapinfluence.eu/wp-content/uploads/2023/10/Mapinfluence_analysis_following-global-trends_A4_PL_EN_02_web-1.pdf.

słyszalny. Jednak wiele problemów, z jakimi Polska będzie musiała się wkrótce zmierzyć, ma chiński komponent. Chodzi o kwestie tak różne, jak np. uzależnienie od produktów farmaceutycznych produkowanych w Chinach czy wpływ potencjalnej eskalacji napięcia w Cieśninie Tajwańskiej na międzynarodowe łańcuchy dostaw.

Warszawę powinien szczególnie niepokoić wpływ rozwoju chińskiego przemysłu motoryzacyjnego na sytuację w Polsce. Jednym z kół zamachowych polskiej gospodarki jest eksport komponentów do Niemiec, co z kolei napędza handel chińsko-niemiecki. Niemieccy producenci samochodów są obecnie zagrożeni rosnącą przewagą Chin w sektorze pojazdów elektrycznych, dlatego polski przemysł może w dłuższej perspektywie stanąć w obliczu mniejszego popytu zarówno ze strony Niemiec (jeśli np. przeniosą całą produkcję do Chin), jak i innych rynków. Poprzedni rząd planował stworzyć pierwszy polski samochód elektryczny, Izera⁸. Marka miała stać się symbolem innowacji i polskiej miękkiej siły. Projekt napotkał jednak wiele niepowodzeń, a pod koniec 2022 roku przedsiębiorstwo ostatecznie nawiązało współpracę z chińską firmą Geely w celu dostarczenia platformy dla pojazdu⁹. Obecnie wydaje się, że Izera będzie tak naprawdę chińskim samochodem ukrytym pod polską marką¹⁰. Jest to efekt odległy od zamierzonego i może stanowić problem dla Polski w kontekście rozpoczętego przez UE dochodzenia w sprawie chińskich subsydiów dla producentów aut elektrycznych¹¹. Przedsiębiorstwo Geely pojawiło się również

8 Patrz strona Izery: <https://izera.com>.

9 A. Ptak, *Poland's first electric car partners with China's Geely to supply platform*, 18 listopada 2022, <https://notesfrompoland.com/2022/11/18/polands-first-electric-car-partners-with-chinas-geely-to-supply-platform>.

10 B. Kowalski, *Has Russia's War Against Ukraine Damaged Poland's Relations with China?*, *op. cit.*

11 C. Gijs, *Brussels officially starts probe into Chinese electric vehicles*, 4 października 2023, <https://www.politico.eu/article/brussels-officially-starts-probe-into-chinese-electric-vehicles>.

na ukraińskiej liście podmiotów wspierających rosyjską agresję, co stawia projekt pod kolejnym znakiem zapytania¹².

Polska musi zatem ponownie przemyśleć ramy współpracy z Chinami. Nie oznacza to zrywania powiązań ani też opuszczania platform, takich jak 16+1 czy inicjatywa Pasa i Szlaku. Warszawa powinna jednak przeanalizować wpływ chińskiej polityki przemysłowej, gospodarczej i bezpieczeństwa na swoje strategiczne interesy – takie jak końcowy wynik wojny w Ukrainie czy konkurencyjność polskiego rynku – i wykorzystać tę wiedzę, aby wnieść wkład w ogólnoeuropejskie wysiłki na rzecz ujednoczenia podejścia wobec Chin. Jest to szczególnie ważne w kontekście wyzwań, takich jak chińska nadprodukcja i jej wpływ na europejski rynek, interwencjonizm Pekinu oraz sekurytyzacja jego polityki zagranicznej czy stosunki chińsko-rosyjskie. Nowa strategia wobec Chin, jaką prezentują Niemcy, symbolizująca koniec ich własnej „chińskiej iluzji”, może posłużyć za inspirację w tej kwestii¹³. Obecnie Berlin podkreśla potrzebę przeformułowania relacji z Pekinem i choć wdrożenie strategii będzie trudne, to już sama jej publikacja wskazuje na skalę zmian zachodzących w niemieckim podejściu do Chin. Wpływie to również na kierunek relacji Chiny–UE.

Zacieśnienie współpracy z Unią leży w interesie Polski również w wymiarze polityki azjatyckiej, gdyż skala złożoności wyzwań związanych ze wzrostem znaczenia Chin jest tak duża, że żadne europejskie państwo nie poradzi sobie z nimi w pojedynkę. Pekin od lat umiejętnie wykorzystuje napięcia wewnątrz europejskie, w szczególności oferując ustępstwa najsilniejszym graczom – Niemcom i Francji – mającym również najbardziej

12 *The NACP has added the Chinese car manufacturer Geely to the list of international sponsors of the war*, 23 czerwca 2023, <https://nazk.gov.ua/en/news/the-nacp-has-added-the-chinese-car-manufacturer-geely-to-the-list-of-international-sponsors-of-the-war>.

13 J. Oertel, *The end of Germany's China illusion*, 15 września 2023, <https://ecfr.eu/article/the-end-of-germanys-china-illusion>.

lukratywne interesy gospodarcze w Chinach¹⁴. Utrudnia to możliwość sformułowania bardziej spójnego i asertywnego stanowiska Wspólnoty wobec Pekinu. Kraje europejskie muszą zatem zachować konsekwencję w wyznaczaniu „czerwonych linii” w stosunkach z Chinami i zwiększyć koordynację w tym zakresie. Jak zauważyła niedawno przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen: „nasze stosunki z Chinami są czynnikiem decydującym o przyszłości dobrobytu gospodarczego i bezpieczeństwa narodowego [UE]”¹⁵.

Kierunek Indo-Pacyfik

Strategia Polski nie powinna jednak skupiać się wyłącznie na Pekinie. Odchodzenie od podejścia skoncentrowanego na Chinach na rzecz dywersyfikacji partnerów w Azji mogłoby być produktywne zarówno politycznie, jak i gospodarczo. Istniejąca indopacyficzna strategia UE może posłużyć Warszawie jako punkt wyjścia do dalszego zwiększania współpracy z partnerami z tego regionu¹⁶.

Wzmocnienie kooperacji z takimi krajami, jak Japonia czy Korea Południowa, mogłoby rozszerzyć perspektywy polskich decydentów na takie tematy, jak współpraca chińsko-rosyjska czy stabilność i bezpieczeństwo w Azji Północno-Wschodniej. Przełożyłoby się to na wzmocnienie zdolności Warszawy do wspierania otwartego i opartego na zasadach porządku międzynarodowego, który ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa Polski.

To samo dotyczy kwestii cyberbezpieczeństwa, usieciowienia czy zielonej transformacji – trzech obszarów, w których Chiny próbują wdrożyć

14 *China makes concessions to Germany on electric car quotas*, 1 czerwca 2017, <https://www.reuters.com/article/germany-china-autos-idINKBN18S4X3>.

15 U. von der Leyen, *Strategic priorities: Creating momentum for an effective approach to China*, 16 listopada 2023, <https://ecfr.eu/article/strategic-priorities-creating-momentum-for-an-effective-approach-to-china>.

16 Global Gateway, *EU Indo-Pacific Strategy*, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EU%20Indo-pacific.pdf>.

własne zasady i standardy, aby wzmocnić swoją pozycję. Wspieranie współpracy z partnerami z regionu Indo-Pacyfiku w tych dziedzinach mogłoby pomóc Polsce i Europie w ustanowieniu wspólnych standardów i bezpiecznej przestrzeni cyfrowej, zgodnej z ich własnymi interesami i wartościami. Co więcej, będąc krajem bez historii kolonialnej w regionie Indo-Pacyfiku, Polska mogłaby służyć jako moderatorka debat między partnerami o bardziej skomplikowanych relacjach.

Warszawa może wnieść pozytywny wkład w unijne działania na rzecz zmniejszania ryzyk w relacjach z Chinami. Warunkiem tego jest jednak istnienie wystarczającej woli politycznej, co pozwoli urzeczywistnić takie ambicje. Jeśli wziąć pod uwagę bezprecedensowe wyzwanie, jakie stawiają przed Europą Chiny – państwo coraz bardziej skupione na bezpieczeństwie i kształtowaniu ładu międzynarodowego na własną korzyść – polska strategia wobec Pekinu i regionu Indo-Pacyfiku mogłaby wnieść nową jakość do stosunków Chiny-UE i długofalowo zwiększyć odporność Wspólnoty Europejskiej w przestrzeni międzynarodowej.

Noty o autorach

Alicja Bachulska – dr, *policy fellow* w Europejskiej Radzie Spraw Zagranicznych (ECFR), gdzie zajmuje się chińską polityką zagraniczną oraz stosunkami Chiny–Unia Europejska. Związana również z projektem China Observers in Central and Eastern Europe (CHOICE). W przeszłości analityczka w Ośrodku Badań Azji Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie. Współpracowała także z Mercator Institute for China Studies (MERICS), Centre for European Policy Analysis (CEPA) czy Freedom House.

Edwin Bendyk – prezes Fundacji im. Stefana Batorego. Dziennikarz, pisarz, publicysta tygodnika „Polityka”. Wykłada w Graduate School for Social Research PAN i Collegium Civitas, gdzie współtworzył Ośrodek Badań nad Przyszłością. Członek European Council on Foreign Relations. Wydał m.in. *W Polsce, czyli wszędzie. Rzecz o upadku i przyszłości świata* (2020).

Piotr Buras – dyrektor Warszawskiego Biura Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR). Publicysta i ekspert do spraw polityki europejskiej i Niemiec. W latach 2008–2012 stały współpracownik „Gazety Wyborczej” w Berlinie. Wcześniej pracował w Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, Instytucie Studiów nad Niemcami na University of Birmingham i na Uniwersytecie Wrocławskim. Ostatnio opublikował m.in. *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska* (z Szymonem Ananiczem i Agnieszką Smoleńską, Warszawa

2021), *Polska wobec wojny, Polska w świecie po wojnie. Zadania na nowy czas* (z Edwinem Bendykiem, Warszawa 2022), *Partnerstwo dla Rozszerzenia: nowa oferta UE dla Ukrainy i nie tylko* (z Kaiem-Olafem Langiem, Warszawa 2022), *Zeitenwende. Jak wojna w Ukrainie zmienia Niemcy* (Warszawa 2023).

Michał Matlak – dr, absolwent Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, doradca w Parlamencie Europejskim, koordynator Enlargement Hub, skupiającego naukowców i ekspertów pracujących nad przygotowaniem Unii Europejskiej i Ukrainy do kolejnego rozszerzenia. Związany z CEU Democracy Institute w Budapeszcie oraz Europejskim Centrum Badań Ustrojowych Uniwersytetu Łódzkiego. Wydał m.in. *Jacques Delors: the single market and the failed attempt to give a soul to Europe* (2018).

Ryszard Pawlik – doradca parlamentarny Jerzego Buzka w Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE). Specjalizuje się w polityce energetycznej, klimatycznej i przemysłowej Unii Europejskiej. Brał udział w pracach i negocjacjach nad wieloma kluczowymi unijnymi aktami legislacyjnymi z tych obszarów. Wiceprezes Fundacji „Polska Fala”.

Agnieszka Smoleńska – dr, adiunktka we Florenckiej Szkole Bankowości i Finansów (FBF, Europejski Instytut Uniwersytecki) oraz w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Była m.in. szefową działu europejskiego centrum analitycznego Polityka Insight. Jej zainteresowania badawcze obejmują zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej, regulacje bankowe i transformację w obszarze zrównoważonego rozwoju. Wydała m.in. *Greening the Bond Market. A European Perspective* (red., z Davidem Ramosem Muñozem, 2023).

Monika Sus – dr hab., profesor w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk (Warszawa), profesor wizytująca w Centrum Bezpieczeństwa Międzynarodowego w Hertie School (Berlin) oraz

naukowczynie gościnnie w Centrum Studiów Zaawansowanych im. Roberta Schumana w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji. Zajmuje się polityką zagraniczną, bezpieczeństwem i obroną Unii Europejskiej. Publikowała wyniki swoich badań w m.in. „International Affairs”, „West European Politics”, „Geopolitics”, „Global Policy”, „International Politics”. Wydała m.in. *Poland and Germany in the European Union. The Multidimensional Dynamics of Bilateral Relations* (z Elżbietą Opiłowską, 2021).

Paweł Dariusz Wiśniewski – doktorant w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, w latach 2014–2019 doradca europosła prof. Dariusza Rosatiego, aktualnie doradca ds. gospodarczych i monetarnych prof. Marka Belki w Parlamencie Europejskim, autor publikacji dla m.in. Carnegie Endowment for International Peace. Specjalizuje się w polityce gospodarczej i podatkowej UE. Popularyzator wiedzy ekonomicznej i o Unii Europejskiej w mediach społecznościowych.

Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.:

Piotr Buras, *Zeitenwende. Jak wojna w Ukrainie zmienia Niemcy* (2023). Raport poświęcony konsekwencjom agresji Rosji przeciwko Ukrainie dla polityki Niemiec w wymiarze polityki bezpieczeństwa, stosunków z Rosją i USA, zbrojeń, polityki energetycznej i relacji z Chinami.

Łukasz Pawłowski, *Koniec Polski czy powrót Europy?* (2023). Analiza propozycji reform instytucjonalnych Unii Europejskiej postulowanych przez Parlament Europejski oraz przez niemiecko-francuską grupę ekspertów.

Piotr Buras, Kai-Olaf Lang, *Partnerstwo dla Rozszerzenia: nowa oferta UE dla Ukrainy i nie tylko* (2022). Analiza stanowiąca propozycję znaczącego zacieśnienia powiązań między Ukrainą a Unią Europejską, wykraczającego poza przyznanie statusu kraju kandydackiego oraz spełniającego wymogi polityczne i gospodarcze wynikłe z rosyjskiej inwazji.

Wiktoria Bojko, Ołeksandra Bułana, Maryna Jaroszewycz, Mychajło Paszkow, Witalij Portnikow, *Partnerstwo dla Rozszerzenia. Komentarze* (2022). Zbiór komentarzy ukraińskich ekspertów i ekspertek, reprezentujących ważne ośrodki analityczne oraz obecnych w czołowych mediach.

Joanna Konieczna-Salamatin, *Wartości europejskie i koszty energii* (2022). Analiza wpływu unijnej polityki energetycznej i rosnących cen energii na stosunek społeczeństwa polskiego do Unii Europejskiej i europejskich wartości.

Miłosz Tatara, Olivier Schneider, *Ekologia we francuskich wyborach 2022 roku* (2022). Analiza rosnącej roli, jaką kwestie ekologiczne odgrywają we Francji w kolejnych kampaniach wyborczych i polityce jako takiej.

Szymon Ananicz, Piotr Buras, Agnieszka Smoleńska, *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska* (2021). Raport o nowym rozdziale w integracji Unii Europejskiej, kiedy to zmianie ulegają mechanizmy polityczne

i instytucjonalne, funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz strategia na arenie globalnej.

Danuta Hübner, Jerzy Osiatyński, Andrzej Rychard, Agnieszka Smoleńska, ***Transformacja UE a mandat społeczny*** (2021). Dyskusja nad tezami raportu *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska. W latach 2020 i 2021 w odpowiedzi na kolejne kryzysy, z których najwyraźniejszym była pandemia COVID-19, doszło do znaczącego pogłębienia integracji europejskiej. Czy zmiany te idą w parze ze wzmocnieniem demokratycznej legitymizacji UE?*

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. 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

Rozpoczynając swoją misję w warunkach olbrzymiej geopolitycznej niepewności oraz wobec perspektywy polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w 2025 roku, nowy rząd RP staje przed koniecznością zbudowania filarów polityki europejskiej na nowo. Z uwagi na wojnę w Ukrainie nasz kraj znajduje się w centrum, a nie na peryferiach kryzysu, kluczowego obecnie dla przyszłości całej Unii. Fakt, że historia Europy rozgrywa się dziś znowu w naszym regionie, obarcza największy w nim kraj szczególną odpowiedzialnością i stanowi okazję do maksymalnego wykorzystania potencjału Polski. Opracowanie *Powrót do Europy. Rekomendacje dla polskiej polityki w UE* jest zaproszeniem do dyskusji o miejscu Polski w Europie i w świecie. Przygotowane pod redakcją Piotra Burasa teksty ekspertów i ekspertek są pokłosiem seminarium strategicznego, jakie Fundacja im. Stefana Batorego prowadziła w 2023 roku wspólnie z warszawskim biurem European Council on Foreign Relations. Autorki i autorzy nie tylko proponują wnikliwą analizę największych wyzwań, przed jakimi stoi Unia, ale także formułują propozycje dla polskiej polityki europejskiej i zagranicznej. Liczymy na to, że efekty tej dyskusji pomogą zarówno kształtować bieżącą politykę, jak i przyczynią się do powstania tak potrzebnej strategii.