

Raport

12 / 2024

[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl)

# „Lepsza Europa”

## Reforma Unii Europejskiej

Jak nadać projektowi europejskiemu nową dynamikę?

CENTRUM  
STOSUNKÓW  
MIĘDZYNARODOWYCH



CENTRE  
FOR INTERNATIONAL  
RELATIONS



Koncepcja i opracowanie:

**dr Małgorzata Bonikowska, dr Jarosław Pietras**

Zespół autorski:

**prof. Jan Barcz, dr Małgorzata Bonikowska, prof. Bogdan Góralczyk,  
dr Beata Górka-Winter, prof. Mirosław Grewiński, Marcin Korolec,  
dr. hab. Bartłomiej Nowak, prof. Artur Nowak-Far,  
dr Jarosław Pietras, Eugeniusz Smolar**

Konsultacja:

**dr Paweł Wojciechowski, dr Jan Olbrycht**

Redakcja:

**Marzenna Guz-Vetter**

Warszawa, grudzień 2024

**Wydawca: fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych**

**Partnerzy: THINKTANK, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego**

**ISBN 978-83-63460-47-1**



## **CZEŚĆ I : PROGRAM REFORM – KONCEPCJA**

### **I.1 ZAŁOŻENIA**

- a) Potrzeba silnego przywództwa
- b) Potrzeba parasolowego Programu Reform UE

### **I.2 CELE**

- a) Cel nadrzędny
- b) Cele główne i szczegółowe

### **I.3 WNIOSKI**

## **CZEŚĆ II: PROGRAM REFORM – WYBRANE PROPOZYCJE**

### **II.1 METODY**

- a) Zmiana traktatów
- b) Traktat rewizyjny
- c) Elastyczność i metoda kładki
- d) Metoda Schengenśka
- e) Pełna realizacja istniejących przepisów i polityk
- f) Deregulacja i uproszczenie prawa
- g) Wyrównanie „asymetrii wpływu” interesariuszy

### **II.2 DZIAŁANIA**

- a) Działania dla celu 1: Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państw członkowskich UE
- b) Działania dla celu 2: Zwiększenie innowacyjności gospodarki UE
- c) Działania dla celu 3: Utrzymanie dobrobytu obywateli i wysokiej jakości życia w UE
- d) Działania dla celu 4: Przestrzeganie praworządności

### **II.3 FINANSOWANIE**

- a) Kompleksowe podejście
- b) Zwiększenie budżetu ogólnego
- c) Konieczność zwiększenia wspólnego budżetu
- d) Rozszerzenie Unii Gospodarczo-Walutowej
- e) Test Europejskiej Wartości Dodanej



**CZĘŚĆ I**

**PROGRAM REFORM**

**KONCEPCJA**



## I.1. ZAŁOŻENIA

Wspólnoty Europejskie zostały stworzone, aby przezwyciężyć wyniszczające konflikty między państwami w Europie, a poprzez ramy ścisłej współpracy wzmocnić Europę jako całość. Mimo ogromnego postępu ciągle ujawniają się słabości tego projektu rzutujące na możliwości wykorzystania potencjału tkwiącego w Europie. Europa napotyka na coraz to nowe zagrożenia, na które często nie jest zupełnie przygotowana.

Te słabości są często katalizatorem dalszych zmian, ale też trzeba dostrzec, że mogą one prowadzić do rozpowszechnienia postaw anti-integracyjnych. Obecna sytuacja „polikryzysów” wymaga szczególnego przemyślenia jak Unię trzeba zreformować, co można poprawić, w jaki sposób dostosowywać do wymogów zmieniających się czasów. **Może to zabrzmieć kategorycznie, ale Unia Europejska nie jest celem samym w sobie, lecz jedynie instrumentem realizacji celów, które się jej stawia. Może się rozwijać w takim kierunku i tylko wtedy, gdy tego chcą jej członkowie – zarówno rządy jak i obywatele.**

Kolejna kadencja unijnych instytucji 2024-2029 daje szansę na „nowe otwarcie”, nowe podejście do określenia, co jest istotą tego projektu i do czego jest nam potrzebny. Jest to o tyle niezbędne, gdyż jest on coraz silniej atakowany przez ugrupowania populistyczne i nacjonalistyczne, dążące do osłabienia integracji, jak i przez sterowane z zewnątrz działania dezinformacyjne.

Bardzo wiele słabości Unii Europejskiej zostało szczegółowo zdiagnozowanych. Dostrzegamy jednak dwa zasadnicze problemy: brak silnego, politycznego przywództwa dla wprowadzenia zmian oraz brak kompleksowego podejścia do całości wyzwań.



## A) Potrzeba silnego przywództwa

Przywództwo polityczne odgrywa kluczową rolę w procesie integracji europejskiej oraz skutecznym funkcjonowaniu Unii. Polega na zdolności do programowania zmian, prezentowania spójnych propozycji i budowania konsensusu wśród państw członkowskich. W europejskim kontekście za tradycyjny „motor” uznaje się tandem Niemiec i Francji, czyli dwóch największych ludnościowo państw założycielskich, najbardziej wpływowych politycznie i najsilniejszych gospodarczo.

Tandem francusko-niemiecki został jednak w ostatnich latach wyraźnie osłabiony z uwagi na koncentrację Berlina i Paryża na trudnej politycznie i gospodarczo sytuacji wewnętrznej. Budzi to nie tylko pytania o przyszłość reform i przywództwo w Unii Europejskiej, ale także o przyszłość współpracy polsko-niemiecko-francuskiej w ramach Trójkąta Weimarskiego. Warunkiem koniecznym do partnerskiej współpracy w tym formacie jest odbudowa zaufania i konkretne inicjatywy, uzgodnione i promowane przez trzy stolice. Do tego jednak potrzeba większej otwartości polityków zachodniej Europy na propozycje płynące z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, także w sprawie reformy Unii Europejskiej.

Współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego pozostaje kluczowa dla dalszego rozwoju projektu europejskiego, także ze względu na ważną i stabilną rolę Polski w procesie integracji europejskiej i obronności. Polska jest największym państwem wśród młodszych stażem członków UE, ważnym graczem nad Bałtykiem i na wschodniej flance UE.



Niemcy i Francja, mimo wspólnej historii współpracy coraz częściej różnią się w wizji polityki europejskiej. Widać to zarówno w podejściu do szczegółowych kwestii legislacyjnych, jak i w odniesieniu do bardziej fundamentalnych reform. Przykładowo, Niemcy wykazują większy sceptycyzm wobec wspólnych mechanizmów finansowych, takich jak euroobligacje, które Francja popiera jako sposób na zwiększenie solidarności w UE.

Brak spójności w relacjach francusko-niemieckich ma bezpośredni wpływ na efektywność działania Unii Europejskiej. Utrudnia wprowadzanie zmian w poszczególnych obszarach funkcjonowania UE, takich jak migracja, polityka obronna czy pogłębienie unii gospodarczej i walutowej. Jeśli największe państwa członkowskie nie są w stanie wypracować wspólnego stanowiska, proces decyzyjny staje się chaotyczny, a konsensus trudny do osiągnięcia. Osłabienie tandemu wpływa również na wizerunek UE na arenie międzynarodowej, zmniejszając jej zdolność do reagowania na globalne wyzwania, takie jak zmiany klimatyczne, napięcia geopolityczne, rosyjski atak na Ukrainę czy rosnąca rywalizacja gospodarcza między Chinami a Stanami Zjednoczonymi.

## **B) Potrzeba parasolowego Programu Reformy UE**

Funkcjonujące w unijnej debacie publicznej propozycje zmian są oparte na przenikliwych diagnozach i zawierają cenne sugestie - do części z nich odnosimy się w tym raporcie. Ich słabością jest jednak odcinkowe podejście. Analizując wybrane wyzwania, takie jak reforma instytucjonalna, polityka klimatyczna, poprawa konkurencyjności, pogłębianie jednolitego rynku, wzmocnienie bezpieczeństwa czy ochrona praworządności, nie bierze się pod uwagę całościowego podejścia do sytuacji, w której znajduje się UE.

To, czego potrzebujemy to podejście parasolowe: wszystkie propozycje reform muszą zostać rozpatrzone jako całość.



**Proponujemy, aby do zbudowania spójnej wizji koniecznych zmian zastosować typowe dla UE podejście projektowe i potraktować zmiany w Unii Europejskiej jako powiązane ze sobą projekty w ramach Parasolowego Programu Reform.** Wymaga to postawienia celów, określenia metod, sformułowania listy działań i wskaźników oraz określenia źródeł finansowania.

W odróżnieniu od przedstawianych w ostatnim okresie propozycji reform reprezentujących podejście *top-down*, koncentrujące się głównie na unijnych instytucjach i mechanizmach podejmowania decyzji, proponujemy podejście *bottom-up*, także ze względu na istniejące różnice między państwami członkowskimi oraz presje polityczne wewnątrz każdego z nich. Takie podejście zapewni podział zadań zgodnie z zasadami wielopoziomowego, sieciowego zarządzania i subsydiarności, czyli nie tylko na poziomie wspólnotowym, ale również na poziomie państw i regionów z uwzględnieniem zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.

**Naszym celem jest zainicjowanie ogólnoeuropejskiej dyskusji, która doprowadzi do przedstawienia *Programu Reformy UE* przed końcem obecnej kadencji unijnych instytucji w roku 2029. Będzie temu towarzyszyło przygotowanie instrumentów do przeprowadzenia reform w ramach kolejnej, wieloletniej perspektywy finansowej na lata 2028-2034. Powiększająca się lista potrzeb, zadań i oczekiwań obywateli wobec UE, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, stawia pytanie o poważne zwiększenie unijnego budżetu.**

## **I.2 CELE**

Choć dyskusja o reformie Unii Europejskiej została wznowiona głównie z powodu perspektywy kolejnego rozszerzenia, to skala fundamentalnych przemian zarówno wewnątrz jak i w otoczeniu zewnętrznym UE oznaczają konieczność głębszej redefinicji sposobów działania wspólnoty, jeśli





chce ona sprostać wyzwaniom stojącym dziś przed Europą. Jest to także pytanie o przyszłą rolę naszego kontynentu w globalnym świecie i kształtującym się międzynarodowym łańdźcu.

## a) Cel nadrzędny

W definiowaniu celów Unii Europejskiej warto zawsze pamiętać, że nie ma ona wielu atrybutów typowych dla państwa, więc skuteczność jej działania zależy nie tylko od unijnych instytucji, ale także samych członków. Jednocześnie, warunki współpracy i współdziałania są już określone nie tylko przez traktaty, ale także porozumienia międzyrządowe (np. Schengen), pogłębiony wymiar integracji (np. Unii Gospodarczo-Walutowa), całość porządku instytucjonalno-prawnego UE, praktykę wynikającą z realizacji wspólnych polityk oraz ograniczeń mandatu UE w obszarze kompetencji dzielonych z państwami oraz kompetencji uzupełniających.

Nie zmienia to tego, że należy sobie ponownie postawić pytanie: po co jest nam potrzebna Unia Europejska w obecnych czasach i czego od niej chcemy. Odpowiedź pozwoli sformułować i przedstawić obywatelom Europy cel nadrzędny projektu reform, swoistą busolę zmian. Jest szczególnie ważnym, aby był on zrozumiały dla europejskich, coraz częściej poddawanych wpływowi antyunijnej retoryki i sterowanej z zewnątrz dezinformacji.

Cel nadrzędny Unii Europejskiej na następne dekady można spróbować określić następująco:

***Uczynienie Europy odpornej na zmiany geopolityczne i zagrożenia poprzez zwiększenie jej konkurencyjności, bezpieczeństwa i dobrobytu, a także zapewnienie wysokiej jakości życia i swobód obywatelskich dla jej obywateli, a tym samym odwrócenie trendu marginalizacji Europy na arenie światowej.***

Pewnym potwierdzeniem dla wagi tego kierunku działania mogą być założenia przyjęte przez prezydencję Polski w Radzie UE (styczeń-czerwiec 2025). Wskazano w nich jeden wymiar



strategiczny jakim jest szeroko rozumiane bezpieczeństwo, które polska Prezydencja Rady UE rozpatruje w podziale na 7 priorytetów.<sup>1</sup>

## **Priorytety prezydencji Polski w Radzie UE**

- 1. Bezpieczeństwo zewnętrzne (militarne)**
- 2. Bezpieczeństwo ekonomiczne**
- 3. Bezpieczeństwo energetyczne**
- 4. Bezpieczeństwo zdrowia**
- 5. Bezpieczeństwo żywnościowe**
- 6. Bezpieczeństwo informacyjne**
- 7. Bezpieczeństwo wewnętrzne (cywilne)**

Naszym zdaniem kwestia bezpieczeństwa nie powinna pozostać jako motyw działania wyłącznie w krótkiej perspektywie działania polskiej prezydencji. Perspektywa wzmocnienia bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej powinna stać się długofalową osią reformy UE.

Aby cel ten mógł być zrealizowany, w sytuacji istniejących rozbieżności w postrzeganiu kwestii bezpieczeństwa przez poszczególne państwa europejskie proponujemy aby wykorzystać

<sup>1</sup> Założenia polskiej prezydencji w Radzie UE, KPRM, listopad 2024.



elastyczność jaką dają Traktaty (używając jako podstawy Artykułu 20 Traktatu o Unii Europejskiej i Tytułu III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) i rozpocząć ten proces od zawarcia pomiędzy możliwie największą liczbą państw europejskich (nie ograniczających się do członków UE) swoistego „Przymierza na rzecz Bezpieczeństwa dla Europy” (*Security Covenant for Europe*).

Celem „Przymierza” powinno być podjęcie działań wzmacniających **odporność europejską na zmiany geopolityczne, zagrożenia militarne, na napięcia w relacjach handlowych i ryzyka dla rozwoju gospodarczego, dla zagrożenia katastrofami naturalnymi w tym także wywołanymi zmianami klimatycznymi, oraz kryzysy wynikające z innych zjawisk jak niekontrolowane migracje czy pandemie.**

Funkcjonowanie „Przymierza” powinno wypełniać kryteria przewidziane we wspomnianych artykułach Traktatów umożliwiających wzmocnioną współpracę między krajami członkowskimi UE. Obserwatorami Przymierza mogłyby zostać kraje związane z UE innymi formami umów (Szwajcaria, Norwegia, Liechtenstein i Islandia, ale także – od pewnego etapu – kraje kandydujące do UE).

## **b) Cele główne i szczegółowe**

Po określeniu nadrzędnego kierunku wzmacniania Unii Europejskiej, proponujemy określić **Ramowy Program Reformy UE „Lepsza Europa” oraz jego główne i szczegółowe cele.**

Proponujemy je określić w następujący sposób:



## **Cel 1: Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwom członkowskim UE**

### **Cele szczegółowe:**

- a) Zwiększenie zdolności obronnych UE
- b) Zwiększenie skuteczności zwalczania międzynarodowego terroryzmu
- c) Zapewnienie szczelności granicy zewnętrznej UE
- d) Poprawienie sprawczości w polityce zagranicznej UE (rozszerzenie, polityka sąsiedztwa, europejska strategia globalna, wprowadzanie sankcji)
- e) Uzyskanie autonomii UE w obszarach strategicznych (energetyka, zaawansowane technologie, gospodarka wodna, produkcja leków, dostęp do najważniejszych surowców)
- f) Zwiększenie bezpieczeństwa cybernetycznego UE przy jednoczesnym rozwijaniu cyfryzacji
- g) Budowanie odporności społeczeństw państw UE w kontekście dezinformacji i nowych zagrożeń

## **Cel 2: Zwiększenie innowacyjności gospodarki UE**

### **Cele szczegółowe:**

- a) Dokończenie budowy jednolitego rynku UE
- b) Zbalansowanie europejskiej polityki przemysłowej między koniecznością transformacji energetycznej a uzyskiwaniem wzrostu gospodarczego



- c) Zwiększenie konkurencyjności, innowacyjności i produktywności unijnej gospodarki jako całości
- d) Zwiększenie konkurencyjności, innowacyjności i samowystarczalności europejskiego rolnictwa i rybołówstwa
- e) Wprowadzenie „piątej swobody” - badań i rozwoju nauki

### **Cel 3: utrzymanie dobrobytu obywateli i wysokiej jakości życia w krajach UE**

#### **Cele szczegółowe:**

- a) Wprowadzenie Europejskiej Unii dla Klimatu
- b) Wprowadzenie Europejskiej Unii Zdrowia
- c) Wprowadzenie Europejskiej Unii Społecznej
- d) Zmniejszenie nierówności ekonomicznych między obywatelami UE
- e) Przebudowa europejskiego rynku pracy w oparciu o wykorzystanie AI i dokończenie tworzenia wspólnej polityki UE wobec imigracji

### **Cel 4: Wzmocnienie demokracji i wolności obywatelskich w UE**

#### **Cele szczegółowe:**

- a) Zapewnienie przestrzegania praworządności przez państwa członkowskie UE
- b) budowanie demokracji partycypacyjnej i kanałów stałego dialogu z obywatelami UE



- c) wzmacnianie media literacy czyli umiejętności świadomego korzystania ze zdobyczy rewolucji technologicznej w erze nowych mediów i AI
- d) wzmocnienie tożsamości europejskiej poprzez edukację i kulturę

Punktem wyjścia do planowania kompleksowego, parasolowego Programu Reformy UE powinna być **matryca logiczna**, która pomoże powiązać stawiane zmianom cele z metodami, działaniami, wskaźnikami i finansowaniem. W części II naszego raportu formułujemy wybrane propozycje w tym zakresie, licząc na dalszą dyskusję.

## I.3 WNIOSKI

Funkcjonujące w obiegu publicznym raporty na temat koniecznych zmian w funkcjonowaniu UE, oparte są na solidnej analizie i szerokich konsultacjach. Jednakże, koncentrując się jedynie na wybranych obszarach nie uwzględniają jednoczesnych konsekwencji wdrożenia proponowanych rozwiązań dla innych dziedzin i aspektów funkcjonowania UE. Wskutek takiego podejścia pojawiają się postulaty, których równoległa realizacja może wywoływać napięcia a nawet sprzeczne ze sobą zadania. Dotyczy to także konsekwencji finansowych jednoczesnego wdrażania różnych rekomendacji, ponieważ daleko wykraczają one poza obecne i przewidywane możliwości budżetu unijnego i innych środków dostępnych na szczeblu unijnym.

Jako przykład może służyć kompleksowe spojrzenie na sprawy szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Jest to nie tylko kwestia znalezienia właściwych ram działania państw członkowskich w ramach UE i NATO, czy zadbania o wystarczającą produkcję na potrzeby obronności. Jest to też kwestia identyfikacji wszystkich zagrożeń dla bezpieczeństwa – militarnego,



cybernetycznego, energetycznego, krytycznych minerałów, bezpieczeństwa zdrowotnego, żywnościowego itp. Dlatego **proponujemy zawarcie pomiędzy państwami gotowymi i zgodnymi do wspólnego działania w tym kierunku Przymierza na rzecz Bezpieczeństwa Europy.**

Szeroki wymiar bezpieczeństwa wymaga potraktowania tej kwestii jako europejskiego dobra publicznego znajdującego swoje odniesienie w priorytetach prowadzonej polityki, w formach instytucjonalnych i skali wydatkowania na ten cel środków publicznych. Bezpieczeństwo kosztuje i trudno oczekiwać, aby firmy i poszczególne kraje samorzutnie decydowały się ponieść zwiększone koszty związane z zapewnieniem długofalowego bezpieczeństwa w ramach całej UE.

Europa przez lata korzystała z względnej stabilności geopolitycznej w skali globalnej umożliwiającej marginesowe traktowanie kwestii zagrożeń militarnych. Pomagało w tym amerykańskie zaangażowanie na kontynencie europejskim i przekonanie o trwałości i niezawodności więzów transatlantyckich. Duże znaczenie miało też przekonanie o znaczeniu współpracy gospodarczej i wymiany handlowej dla ograniczenia ryzyka pojawienia się zagrożeń dla bezpieczeństwa, nie mówiąc już o możliwości otwartego konfliktu.

Wydarzenia ostatnich lat zweryfikowały wiele z tych założeń. Reorientacja politycznej uwagi w USA, dobitnie potwierdzona już podczas pierwszej kadencji Prezydenta Trumpa, zachwiała przekonaniem o trwałości jednego z najważniejszych filarów europejskiego bezpieczeństwa. Agresja Rosji na Ukrainę i użycie siły militarnej w najbliższym otoczeniu UE wymusiło zmianę podejścia do potrzeby posiadania wystarczającego potencjału obronnego w Europie.

Pandemia COVID ujawniła potencjał możliwych zaburzeń w łańcuchach dostaw i niemożności polegania jedynie na dostawcach krytycznych dla zdrowia lekarstw, w tym antybiotyków. Podobne zależności można dostrzec między koniecznością szybkiej dekarbonizacji gospodarki a



koniecznością wzmocnienia jej konkurencyjności. Jedną z przyczyn malejącej konkurencyjności unijnej gospodarki są jednak wysokie ceny energii.

Nie jest jasne czy jest w ogóle możliwe połączenie dekarbonizacji z zapewnieniem bezpiecznych dostaw energii bez znaczącego postępu w magazynowaniu energii odnawialnej lub bez utrzymania elektrowni atomowych lub elektrowni opartych o paliwa kopalne, ale połączonych z systemami CCS<sup>2</sup>. Co więcej w takiej sytuacji, na co wskazuje m.in. Raport Draghiego, ceny energii mogą wydatnie ograniczać utrzymanie konkurencyjności gospodarki europejskiej.

Wiąże się z tym problem podjęcia przez UE działań wymagających mobilizacji znaczących środków publicznych w ramach programu tzw. „Sprawiedliwej transformacji”. Chodzi tu o wprowadzenie działań osłonowych dla najbiedniejszych grup społecznych oraz gospodarek regionów czy nawet państw szczególnie dotkniętych wzrostem kosztów energii. Generalnie przyjmuje się, że koszty te są w skali całej UE do uniesienia, natomiast problemem jest sytuacja, gdy środki publiczne (krajowe i unijne) mają obsłużyć jednocześnie wiele innych wydatków.

Podobnie istnieje pewna trudność w znalezieniu równowagi między postulatami budowania strategicznej autonomii, rozumianej jako ograniczenie zależności od krajów trzecich (w szczególności definiujących się jako rywale lub wręcz wrogowie), a wysiłkami na rzecz zwiększania globalnej konkurencyjności Europy.

Strategiczna autonomia musi polegać na ograniczeniu współpracy międzynarodowej, nawet z kosztowo konkurencyjnymi dostawcami, po to by utrzymać i rozwijać własną produkcję strategicznie ważnych wyrobów, nawet jeżeli powoduje to wyższe koszty. . Wspieranie na przykład przemysłu hutniczego i stalowego niezbędnego dla utrzymania poziomu niezależności produkcji na rzecz potrzeb armii utrudnia bycie konkurencyjnym w skali światowej nie tylko

<sup>2</sup> Instalacje do wychwytywania i składowania dwutlenku węgla CO<sub>2</sub> (*Capture and Storage*)





firmom tego sektora, ale także wszystkim innym korzystającym z wyrobów stalowych i hutniczych jako komponentów do produkcji.

**Dlatego postulujemy rozpoczęcie pracy nad reformą Unii Europejskiej ujętą w sposób kompleksowy, z zastosowaniem metodologii tworzenia i zarządzania projektami. W myśleniu o zmianach powinno się rozważyć następujące elementy:**

1. **Krytyczny przegląd unijnej legislacji** w celu zniesienia barier dla przedsiębiorczości i innowacyjności w państwach UE oraz uproszczenia działania na wszystkich poziomach funkcjonowania Wspólnoty. To uproszczenie nie może polegać tylko na zmniejszeniu liczby aktów prawnych, ale przede wszystkim na powściągliwości w regulowaniu detalicznych kwestii oraz na unikaniu niejednoznacznych rozwiązań prawnych.
2. **Usprawnienie procesu podejmowania decyzji**, w tym w obszarach objętych dotychczas wymogiem jednomyślności. Szczególną uwagę powinno się poświęcić mechanizmom zapobiegającym intencjonalnemu niestosowaniu prawa europejskiego oraz nie przestrzeganiu fundamentalnych reguł traktatowych, takich jak poszanowanie państwa prawa czy przestrzeganie praw człowieka.
3. **Przyznanie UE nowych kompetencji**, tak by mogła sprostać zagrożeniu militarnemu. Uzyskanie zdolności do obrony oznacza konieczność gromadzenia. Przeznaczenia i wydatkowania zdecydowanie powiększonych funduszy zarówno przez poszczególne państwa członkowskie, jak i UE jako całość<sup>3</sup>. Jednocześnie, UE może pomóc państwom członkowskim

<sup>3</sup> “Europejscy decydenci powinni wykorzystać początek kolejnego cyklu instytucjonalnego do określenia roli UE w europejskiej obronności, w tym odpowiedniego poziomu ambicji budżetu obronnego UE”, w: Camille Grand, *Defending Europe with less America*, *European Council on Foreign Relations*; Policy Brief/545 Lipiec 2024.



współpracować także w innych wymiarach bezpieczeństwa, zdefiniowanych w priorytetach polskiej prezydencji.

4. **Opracowanie nowych wspólnych polityk** w obszarach strategicznych, np. polityka konkurencyjności obok polityki spójności.
5. **Wyposażenie UE w znacząco większe zasoby finansowe**, które mogłyby zostać użyte do stworzenia europejskich projektów strategicznych w ramach wspólnych polityk.

Część debaty o reformie UE jest wynikiem obaw, adresowanych przede wszystkim przez państwa zachodnioeuropejskie, przed zmianą natury integracji europejskiej w wyniku przyjmowania nowych członków oraz pod wpływem rosnącej politycznej i gospodarczej suwerenności państw byłego bloku wschodniego (tzw. „uwschodnienia UE”). Jest to reakcja zachowawcza, obliczona w dużej mierze na szukanie sposobów utrzymania dotychczasowego układu wpływów. Tymczasem, głównym punktem odniesienia w reformowaniu UE powinna być ocena źródeł dotychczasowych słabości i szukanie sposobów długookresowego wzmocnienia.

**Reforma Unii Europejskiej już w punkcie wyjścia powinna opierać się na całościowej i fundamentalnej poprawie możliwości jej działania, a nie na zagadnieniach doraźnych (np. reakcja na kryzysy czy perspektywa rozszerzenia) czy wybranych problemach (np. spadająca konkurencyjność i innowacyjność).** Korekty i uzupełnienia prowadzone tylko w niektórych obszarach, w dodatku przeprowadzone bez odpowiedniej analizy konsekwencji w zakresie realizacji celów i finansowania, są niewystarczające, aby osiągnąć zasadniczą zmianę jakościową w funkcjonowaniu Unii Europejskiej.



## CZEŚĆ II

# PROGRAM REFORM WYBRANE PROPOZYCJE



## II.1 METODY

Postawienie celów wymaga określenia metody ich realizacji. Dyskutowane reformy powinny być konfrontowane z realnym scenariuszem ich wprowadzenia w życie, stąd problem metody ma znaczenie zasadnicze. Należy przy tym brać pod uwagę, że główną rolę w UE odgrywają państwa członkowskie, a najważniejsze decyzje podejmują jednomyślnie.

**W planowaniu Programu Reformy UE można zastosować podejście mieszane i wykorzystać kilka istniejących metod równocześnie.** W celu określenia „*mixu metodologicznego*” niezbędnego do wykonania tego zadania, należy założyć konieczność przeprowadzenia gruntownego screeningu istniejących przepisów. Powinien on obejmować:

- a) analizę prawa pierwotnego UE,
- b) analizę prawa wtórnego w celu reorientacji istniejących już wspólnych polityk,
- c) analizę priorytetów i zadań w istniejących programach i funduszach,
- d) analizę założeń perspektywy finansowej UE na lata 2021-2027 w celu określenia modyfikacji umożliwiającej wprowadzenie reformy UE w następnej perspektywie 2028-2034.

Poniżej opisujemy najważniejsze z metod, które można zastosować opracowując kompleksowy projekt reformy UE.

### a) **Zmiana traktatów**

To teoretycznie najprostsza, ale w praktyce najtrudniejsza metoda, ponieważ państwa członkowskie nie wyrażają na to obecnie zgody ze względu na skalę rozbieżności między nimi, ale



także niesprzyjająca sytuację zewnętrzną. Część opracowań powstających w kontekście przygotowania UE na rozszerzenie nawet do 35 krajów stawia tezę, że zmiana traktatu jest niezbędnym warunkiem reformy.<sup>4</sup> Dobór metody to kwestia wtórna wobec dużo ważniejszej sprawy, jaką jest określenie czym ma być Unia Europejska, jak ma działać i co w szczególności wymaga wzmocnienia. Wiąże się z tym jednak pewien dylemat. Rzeczywiście, wiele z rozwiązań instytucjonalnych ma swoje podstawy traktatowe i zmiany sposobu działania UE w tych sprawach wymagałyby przyjęcia traktatu rewizyjnego. To z kolei oznacza skomplikowane negocjacje, ratyfikację ich wyniku, a w przypadku niektórych państw członkowskich – akceptacji w krajowym referendum. Jest to nie tylko długotrwały, ale i ryzykowny proces, gdyż jak pokazuje historia referendów sprzed prawie dwóch dekad, bez wielkiego zaangażowania w uzyskanie niezbędnej aprobaty publicznej nawet najbardziej ważne, potrzebne i generalnie zmiany mogą zostać odrzucone.

Większość dyskusji dotyczącej reform UE koncentruje się w dużej części na zmianach traktatowych, bo skupia się na kwestiach funkcjonowania instytucji i wpływie rozszerzenia jako podstawowego powodu podjęcia reform, lub przynajmniej motywu rozpoczynającego szerszy proces reform. Wśród państw członkowskich opinie co do treści i harmonogramu jakiegokolwiek potencjalnej reformy są wysoce podzielone<sup>5</sup>. Także w Polsce opinie na ile potrzebne są zmiany Traktatów wyprzedzające rozszerzenie o Ukrainę i innych kandydatów podlegały pewnej ewolucji,

<sup>4</sup>Göran von Sydow & Valentin Kreilinger (eds); *Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union*; Sieps 2023:2op; Stockholm, September 2023;

<sup>5</sup>Na przykład Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia, and Szwecja zareagowały negatywnie na propozycje rewizji traktatu i zwołania w tym celu konwentu. *Non-Paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe*, [https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non\\_paper\\_9.5.2022.pdf](https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non_paper_9.5.2022.pdf) Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/conference-on-the-future-of-europe/>



ale ani obecny rząd ani opozycja, choć z różnych powodów, nie są zainteresowane zmianami traktatów nawet w kontekście przygotowania UE do kolejnego rozszerzenia.<sup>6</sup>

## b) Traktat rewizyjny

Nie należy jednak całkiem odrzucać traktatu rewizyjnego jako metody wprowadzenia reformy UE. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na formułę tzw. małego traktatu rewizyjnego względnie traktatu rewizyjnego *ad hoc*, tj. ograniczonego przedmiotowo do materii akceptowanej przez wszystkie państwa członkowskie (na wzór protokołu hiszpańskiego i protokołu irlandzkiego).

Projekty takie pojawiły się w odniesieniu do reformy strefy euro. Można obecnie wskazać na inne szczegółowe dziedziny, zwłaszcza w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), gdzie, być może, realne byłoby osiągnięcie konsensusu między państwami członkowskimi co do takiej metody realizacji reformy.

## c) Elastyczność i metoda „kładki”

Jeśli wierzyć zapowiedziom z okresu dyskusji nad Traktatem Konstytucyjnym i Traktatem Lizbońskim, zmiany prawa pierwotnego miały być trwałe, aby rozwiązań *quasi*-konstytucyjnych nie dotyczyć zbyt często. Część argumentacji wiązała się z oceną, że ostatni Traktat Lizboński wprowadza trwałe mechanizmy (*future proof*), które są na tyle uniwersalne, elastyczne i pojemne, że ich modyfikacja nie będzie potrzebna przez długi czas. Dotyczy to m.in. rozszerzenia, w kontekście którego jest on „*enlargement proof*”, czyli automatycznie dostosowuje instytucje UE do zwiększenia liczby państw, zarówno pod względem procesu podejmowania decyzji metodą

<sup>6</sup>Piotr M. Kaczyński, *Poland's shifting positions on the future of the European Union: deepening and widening?* Casimir Pulaski Foundation / Warsaw 2024



kwalfikowanej większości głosów (QMV), jak i alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim oraz innych instytucjach, względnie zastrzegając takie zmiany do decyzji Rady Europejskiej.

Oznacza możliwość wykorzystania klauzul elastyczności zawartych w traktatach, a zwłaszcza procedur pomostowych (metoda kładki) oraz procedury wzmocnionej współpracy i stałej współpracy strukturalnej. Należy podkreślić, że dzięki metodzie kładki już obecnie jest możliwe wprowadzenie podejmowania przez Radę UE decyzji na zasadzie większości kwalifikowanej w obszarach, gdzie obecnie niezbędna jest jednomyślność. Wprowadzenia takiej metody głosowania wymaga jednak zgody wszystkich państw członkowskich.

#### **d) Metoda Schengńska**

W rozważaniach o metodach wprowadzania reformy UE należy mieć też na uwadze tzw. metodę schengenską, czyli zawieranie umów międzynarodowych w sprawach ważnych z punktu widzenia UE przez grupę państw. Tak został zawarty m.in. Traktat ustanawiający EMS<sup>7</sup> oraz Traktat o zarządzaniu i koordynacji unii gospodarczo-walutowej.<sup>8</sup> Metoda ta może służyć podniesieniu dynamiki reformy ustrojowej UE<sup>9</sup>, może jednak prowadzić do fragmentacji procesu integracji. Ocena jej zastosowania zależy więc od konkretnego kontekstu.

Wobec istotnego zróżnicowania w stanowiskach państw członkowskich, również w ważnych sprawach związanych z zagrożeniami związanymi z wojną w Ukrainie należy założyć, iż metoda schengenska pozostanie przez dłuższy czas ważną drogą podniesienia efektywności działania Unii.

<sup>7</sup><https://www.esm.europa.eu/legal-documents/esm-treaty>

<sup>8</sup><https://www.consilium.europa.eu/media/20390/st00tscg26-pl-12.pdf>

<sup>9</sup>W przypadku gdy nie narusza spójności ustrojowej Unii, tj. przestrzegane są warunki sprecyzowane w wyroku TSUE z dnia 27.11.2012 r. w sprawie C-370/12Pringle



## e) Pełna realizacja istniejących przepisów i polityk

W planowaniu reformy UE w pierwszej kolejności należy się oprzeć na istniejącym porządku prawnym i zaakceptowanych już rozwiązaniach, które jednak nie są w pełni realizowane. Przykładem może być chociażby analizowana szczegółowo w raportach Letty i Dragiego sprawa jednolitego rynku. Takich obszarów jest więcej.

Mało tego: istnieją rozwiązania dotyczące instytucji europejskich już przyjęte w Traktacie Lizbońskim, które jednak nigdy nie zostały w pełni wdrożone. Dotyczy to na przykład składu Komisji Europejskiej. Poniżej przedstawiamy propozycję wprowadzenia zmiany, licząc na dalszą dyskusję w tym zakresie.

### e1) Komisja Europejska

Traktat Lizboński określa w artykule 17 p.5 że: „[o]d 1 listopada 2014 roku Komisja składa się z takiej liczby członków, w tym z jej przewodniczącego i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, która odpowiada dwóm trzecim liczby Państw Członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby. Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli Państw Członkowskich na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich. System ten jest ustanawiany jednomyślnie przez Radę Europejską zgodnie z artykułem 244 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

**Głównym powodem wprowadzenia do Traktatu Lizbońskiego wymogu mniejszej liczby komisarzy przy większej liczbie państw członkowskich była chęć nadania Komisji mniej politycznego, a bardziej merytorycznego charakteru. W mniejszym gronie, komisarze nie stanowiliby forum replikującego podziały polityczne między państwami członkowskimi i mogliby**





się skoncentrować na zadaniach postawionych przed Komisją, jako dużym aparatem urzędniczym. Dodatkowym powodem było zawężanie portfeli dla poszczególnych komisarzy w miarę powiększania się liczby członków Unii Europejskiej

Utrzymanie - mimo odmiennych intencji zawartych we wspomnianym Traktacie - zasady „jeden kraj, jeden komisarz” umacnia znaczenie polityczne tego organu. Wzbudza też oczekiwania ze strony państw członkowskich, że ich komisarze będą mieli większą wrażliwość na problemy napotymane przez własny kraj. Przy poszerzeniu i zwiększeniu ilości państw członkowskich kwestia ta wymaga rozwiązania, które nie spowoduje zmiany traktatów.

Sugerowane jest zróżnicowanie statusu komisarzy i zorganizowanie ich pracy w klastrach, czy grupach zagadnień. Nie eliminuje to jednak podstawowego problemu, jakim jest **polityczny charakter składu Komisji rzutujący na funkcjonowanie tego organu**. W niektórych raportach dotyczących reform UE nadal ta kwestia jest podnoszona, ale raczej bez wiary w powodzenia, że uda się zasadniczo zmienić podejście państw członkowskich. Trudno jest bowiem o akceptację sytuacji, że albo niektóre kraje członkowskie nie będą miały swego komisarza przez kolejne pięć lat, albo że choć będą go miały, to będzie on lub ona formalnie mniejszej rangi członkiem Komisji.

Pewnym **rozwiązaniem mogłoby być rozszerzenie łącznego spojrzenia na sposób desygnowania osób do pełnienia najbardziej znaczących funkcji w Unii Europejskiej o komisarzy oraz kilkanaście innych porównywalnie ważnych stanowisk, które trzeba by określić**. Daje to pewne szanse na uwzględnienie oczekiwań państw członkowskich i jednocześnie koncentrację na efektywności funkcjonowania instytucji europejskich. Być może rozwiązaniem do rozważenia byłaby zmiana podejścia do funkcjonowania Rady Ministrów UE.



## e2) „Prezydencja 2.0”

Traktat UE mówi o rotacyjnym systemie kierowania Radą przez Prezydencję, ale nie definiuje ani długości okresu rotacji, ani zakresu spraw prowadzonych przez każdą Prezydencję. Można zatem wydłużyć tradycyjny półroczny okres przewodniczenia Radzie do porównywalnego z kadencją Komisji Europejskiej i ustalić, że każda formacja Rady (których obecnie jest 10) będzie miała desygnowanego przez inne państwo członkowskie stałego przewodniczącego lub przewodniczącą. Oznaczałoby to konieczność obecności takiej osoby w Brukseli i odejścia od systemu, w którym przewodniczenie Radzie jest dla poszczególnych ministrów dodatkowym zadaniem ponad obowiązki krajowe.

**Desygnowany na 5 lat (podobnie jak Komisarz) przewodniczący/przewodnicząca danej formacji Rady miałby dużo większą możliwość kształtowania spójnej i długofalowej polityki w danym obszarze.** Odciążyłoby to państwa członkowskie od zrywów i natężonych wysiłków podczas półrocznej prezydencji. Zapewniłoby także bardziej konsekwentne kształtowanie przepisów prawa europejskiego w relacjach z innymi unijnymi instytucjami.

W takim systemie każdy kraj członkowski miałby wśród najwyższych funkcjonariuszy komisarza lub przewodniczącego jednej z formacji Rady. Co kadencja następowałaby zmiana polegająca na tym, że jeśli w danym okresie dany kraj desygnował kandydata/kandydatkę na komisarza, to w następnym powinien desygnować osobę do prowadzenia jednej z formacji Rady i odwrotnie.

**System rotacji przewodniczących Rady co 5 lat nadałby walor większego profesjonalizmu w prowadzeniu jej prac. Z kolei węższy skład Komisji (zgodnie z zapisami traktatu) również pozwoliłby na większe spełnienie oczekiwań dotyczących efektywności i bezstronności w zarządzaniu aparatem administracyjnym.**



Stały przewodniczący Rady powinien posiadać swój Gabinet (tak jak Komisarze), którego członkowie powinni kierować pracami grup roboczych przygotowujących prace danej formacji Rady. Wymagałoby to również pewnej zmiany zasad pracy i przewodniczenia pracom Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), który mógłby się spotykać na sesjach tematycznie związanych z pracami jednej formacji Rady.

Prawdopodobnie potrzebny byłby system koordynacji prac przewodniczących poszczególnych formacji Rady - w obecnym układzie rotacyjnej prezydencji przez 6 miesięcy robi to rząd krajowy. Mogłyby temu służyć regularne spotkania przewodniczących wszystkich formacji Rady, prowadzone na przykład przez Przewodniczącego Rady Europejskiej. Zyskałby on wówczas dodatkową możliwość powiązania kierunkowych rozstrzygnięć politycznych z procesem tworzenia prawa europejskiego.

### **e3) Skład Rady UE**

Można także pomyśleć o poszerzeniu liczby składów Rady Ministrów. Zgodnie z traktatami, działa ona jako jedna instytucja, ale w formie różnych konfiguracji w zależności od konkretnych kwestii i ministrów reprezentujących państwa członkowskie. Obecnie zbiera się w 10 formacjach tj. jako Rada ds. Ogólnych (GAC), Rada ds. Zagranicznych (FAC), Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA), Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO), Rada ds. Konkurencyjności (COMPET), Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE), Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRI), Rada ds. Środowiska (ENVI), Rada ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu (EYCS).

**Ze względu na pojawienie się nowych wyzwań, takich jak obronność, bezpieczeństwo cyfrowe, czy innowacyjność, warto rozważyć utworzenie dodatkowych formacji Rady**



**poświęconych tym obszarom.** Składałyby się z ministrów z państw członkowskich odpowiedzialnych za te kwestie i byłyby kierowane przez stałych przewodniczących. Takie podejście zapewniłoby większą spójność i strategiczne skupienie się na kluczowych reformach wymagających międzysektorowej koordynacji i długoterminowego planowania.

Aby zapewnić skuteczne reakcje polityczne, zmiany na poziomie UE w składzie i formacjach Rady powinny być uzupełniane reformami w państwach członkowskich. **Obecny brak jednoznacznych odpowiedników tych nowych obszarów w strukturach rządów państw członkowskich dodatkowo komplikuje procesy decyzyjne na poziomie Unii.** Przykładowo, gospodarka cyfrowa łączy elementy telekomunikacji, innowacji technologicznych, podatków i konkurencji, co wymaga kompleksowego podejścia wykraczającego poza jedną dziedzinę polityki.

Rządy powinny zwiększyć znaczenie powstających obszarów polityki, takich jak gospodarka cyfrowa i transformacja klimatyczna, przypisując im odpowiednie teki ministerialne i zapewniając współpracę międzysektorową. Ewolucja formacji Rady Ministrów UE powinna być postrzegana jako odpowiedź na zmieniające się realia polityczne i gospodarcze. Tworzenie nowych formacji, takich jak Rada ds. Gospodarki Cyfrowej czy Rada ds. Transformacji Klimatycznej, zapewniłoby lepszą koordynację polityk i skuteczniejsze podejmowanie decyzji w kluczowych dla przyszłości Europy obszarach.

#### **e4) Rada Europejska jako forum strategicznego zarządzania Unią Europejską**

Rada Europejska, składająca się z szefów państw i rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, odgrywa kluczową rolę w określaniu strategicznych kierunków rozwoju Unii oraz rozwiązywaniu najbardziej istotnych problemów. Spotkania Rady Europejskiej są okazją do omówienia kwestii, które wykraczają poza kompetencje poszczególnych instytucji unijnych i



wymagają skoordynowanego podejścia najwyższego szczebla. Stanowią unikalną platformę do budowania konsensusu w sprawach o kluczowym znaczeniu dla przyszłości Europy.

Warto rozważyć propozycje instytucjonalnego skoncentrowania niektórych spotkań Rady, na przykład wyłącznie na sprawach obrony,<sup>10</sup> albo szerzej – na postępach w realizacji celów **głównych reformy UE. Obecnie wiele z tematów kluczowych jest omawianych na innych forach i brak konsolidacji debaty na poziomie szefów rządów utrudnia osiągnięcie spójnych, strategicznych decyzji.** Regularne spotkania Rady Europejskiej dedykowane poszczególnym obszarom reformy mogłyby pomóc w wypracowaniu spójnych decyzji i zwiększeniu zdolności Unii do reagowania na zagrożenia w sposób zintegrowany.

Obecnie, szefowie państw i rządów prowadzą dyskusje wyłącznie w swoim gronie. Ma to swoją zaletę, ale **można by w wybranych kwestiach w części debaty prowadzącej do operacyjnych wniosków angażować także ministrów odpowiedzialnych za konkretne obszary strategiczne.** Podniosłoby to znacząco efektywność spotkań Rady Europejskiej dzięki wprowadzeniu większej szczegółowości w analizach i rekomendacjach. Liderzy mieliby bezpośrednie wsparcie wiedzą specjalistyczną, jednocześnie zwiększając wpływ swych decyzji na bezpośrednie wdrażanie polityk unijnych i krajowych.

<sup>10</sup>Zob.S.Everts; *Making EU leaders responsible for protecting Europeans. Fragmented nomore*; EUISS CaillotPapers/185, September 2024. „W niebezpiecznym świecie obywatele UE domagają się ochrony. Jednak UE nie jest dziś w stanie poradzić sobie ze światem zintegrowanych zagrożeń. Obowiązki są podzielone; każdy zajmuje się sprawami swego odcinka; i wygląda na to, że nikt bezpieczeństwem nie zarządza. Nadszedł czas, aby przywódcy UE przejęli główną odpowiedzialność za ochronę Europejczyków i utworzyli formację Rady Europejskiej ds. Obrony”.



## f) Deregulacja i uproszczenie prawa

Europę charakteryzuje swoista „kultura nad-regulacji”. Każde nowe zjawisko, każdy nowy przejaw działalności wywołuje konsekwencje dla istniejących rozwiązań, często wymyka się z dotychczasowych ram prawnych i prowokuje do podjęcia prac zmierzających do dokładnego objęcia przepisami. Przy dynamicznie zmieniającej się technologii, rozwiązaniach technicznych i organizacyjnych wiedzie to do nieustannych zmian w zakresie obowiązujących wymogów.

Takie podejście daje większą pewność prawną, zarówno konsumentom jak i producentom co do praw, obowiązków, wymogów i generalnie ram prawnych. Jednakże z drugiej strony, prowadzi do usztywnienia warunków działania, nie mówiąc już o długotrwałości samego procesu. Często przyjęte rozwiązania już w pierwszych dniach obowiązywania ukazują swoje słabości wymagające korekty. Tworzy się również nierównowaga pomiędzy skalą i szczegółowością europejskich wymogów, a standardami obowiązującymi w innych krajach. Mniejszy zakres regulacji i większa ich elastyczność często prowadzą do nierównych warunków działania podmiotów funkcjonujących w Europie i poza nią.

Traktaty zapewniają podstawowe swobody w obrocie gospodarczym (swoboda przepływu towarów i usług, kapitału i ludzi), podczas gdy unijne prawo wtórne często wprowadza i legalizuje utrudnienia dla tych swobód. Legislacja unijna w sprawach gospodarczych stała się zbyt szczegółowa, rozstrzygająca w sprawach makroekonomicznych, a koszty jej stosowania stały się często nieproporcjonalnie dużym obciążeniem, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>Luis Garicano, The Compliance Doom Loop. Why the rules keep growing; Nov. 13, 2024 <https://www.siliconcontinent.com/p/the-compliance-doom-loop#footnote-3-151573473>



Jedną z metod proponowanej reformy zwłaszcza w obszarze konkurencyjności gospodarki, powinno być jak największe wyeliminowanie barier dla jednolitego rynku i zapewnienie równych warunków konkurencji dla firm małych, średnich i dużych, pochodzących z dowolnego kraju członkowskiego między innymi poprzez zagwarantowanie równych warunków pomocy publicznej i zbliżonego poziomu opodatkowania działalności gospodarczej.

Uproszczenie prawa europejskiego jest wspomniane jako zadanie dla nowej Komisji Europejskiej, ale zbyt mało mówi się, jak to zrobić. Naszym zdaniem, należy podjąć następujące działania:

- przegląd zasadności utrzymania rozwiązań regulacyjnych przyjmowanych we wcześniejszych cyklach legislacyjnych;
- przejrzanie istniejących przepisów pod kątem możliwości zmniejszenia ilości aktów prawa europejskiego poprzez łączenie zbieżnych rozwiązań legislacyjnych, eliminowanie zachodzących na siebie przepisów i wycofania niektórych przepisów jako nadmiernie utrudniających działalność gospodarczą;
- weryfikacja zgodności starszych przepisów z nowoczesnymi instrumentami implementacji uwzględniającej elektroniczne formy ich wdrażania, czy raportowania;
- dokonanie systematycznej oceny równowagi pomiędzy osiąganymi celami a kosztami wdrożenia, w szczególności przez małe i średnie firmy, czy przedsiębiorstwa rozpoczynające swą działalność;
- zredukowanie ilości wymogów dokumentacyjnych, w szczególności wymagających zaangażowania zewnętrznych firm certyfikujących, weryfikujących, audytujących, itp., których koszt nadmiernie obciąża działalność przedsiębiorstw;



- sporządzanie oceny skutków regulacji, nie tylko na początku procesu legislacyjnego (etap tworzenia projektu Komisji Europejskiej) ale także tuż przed przyjęciem ostatecznego aktu uwzględniającego zaakceptowane poprawki Rady i Parlamentu Europejskiego.

Należy też dostrzec, że uproszczenie prawa europejskiego wymaga aktywnego udziału użytkowników tych rozwiązań. Powinno stworzyć się platformę wymiany opinii o wszystkich przepisach gospodarczych i regularnie dokonywać oceny skutków regulacji (*impact assessment*) po zebraniu doświadczeń z praktyki działania tego prawa. Ważnym aspektem powinno być spojrzenie na skumulowane skutki wdrożenia wszystkich przepisów z danego obszaru ze szczególnym zwróceniem uwagi na relacje pomiędzy osiąganiem celów danych przepisów, a kosztami wdrożenia nie tylko dla sektora publicznego, ale głównie dla podmiotów zobowiązanych do wykonywania dyspozycji tych przepisów.

Polska transformacja rozpoczęła się od prawie całkowitego odrzucenia gorsetu przepisów odziedziczonych po systemie centralnego planowania. To radykalne uproszczenie ram regulacyjnych spowodowało uruchomienie w Polsce ogromnych pokładów indywidualnej przedsiębiorczości i miało istotne znaczenie, zarówno dla tempa wzrostu gospodarczego, dla dywersyfikacji działalności gospodarczej, jak i generalnie dla powodzenia transformacji gospodarczej.

Oczywiście, stare przepisy zostały wkrótce zastąpione nowymi, wynikającymi z wprowadzanych reform systemowych, a potem Polska weszła na drogę członkostwa w UE i przyjmowała regulacje wynikające z prawa wspólnotowego. Jednak raz uruchomiona kreatywność w połączeniu z mechanizmami wolnego rynku pozwoliła zbudować solidne podstawy szybkiego rozwoju polskiej gospodarki.





Należy dostrzec potencjał, który tkwi w pobudzeniu indywidualnej przedsiębiorczości i stymulowaniu zróżnicowanej aktywności gospodarczej w całej Europie. **Zachęcenie do przedsiębiorczości, prowadzenia działalności na własny rachunek, chęci podejmowania ryzyka, jest jednym z kluczy do zdynamizowania nadmiernie zetatyzowanych gospodarek europejskich.**

## g) Wyrównanie „asymetrii wpływu” interesariuszy

Wpływ na proces tworzenia prawa, formułowania kierunków polityki w różnych obszarach jest zależny nie tylko od formalnych procesów decyzyjnych, ale pozostaje pod wpływem licznych grup interesów i ośrodków oddziałujących na politykę publiczną<sup>12</sup>. Jest to bardzo ważne uzupełnienie formalnego procesu kreowania polityki, włączające także podmioty, na które unijne prawo, decyzje czy polityka mają lub mogą mieć bezpośredni wpływ. Ich opinie i uwagi mają ogromne znaczenie, gdyż mogą ujawnić niedostrzegane konsekwencje, często wynikające z praktycznych aspektów zastosowania przyjmowanych rozwiązań.

Proces ten w Unii Europejskiej jest do pewnego stopnia sformalizowany np. poprzez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KES), w którego składzie reprezentowane są organizacje pracodawców, pracobiorców i tzw. interesów różnych. Podobną rolę odgrywa dla samorządów Komitet Regionów (KR). Opinie tych Komitetów muszą być odnotowane w procesie tworzenia prawa europejskiego. Problemem jest jednak dość skomplikowany proces ich uzgadniania, co utrudnia uwzględnienie uwag i osłabia ich znaczenie. W praktyce stanowiska tych ciał nie mają istotnego wpływu na proces legislacyjny.

<sup>12</sup> *Lobbying in the European Union : multi-venue and multi-actor strategies in the European Union*, D. Coen, A.Katsaitis, M. Vanno; w: Handbook on lobbying and public policy, (Editor)Elgar Publishing, 2024



W rezultacie zainteresowane przedsiębiorstwa czy organizacje sektorowe wolą uciekać się do wywierania wpływu w kontaktach bezpośrednich z wszystkimi instytucjami europejskimi. Dzieje się tak nie tylko podczas formalnego zasięgnięcia opinii w otwartym procesie konsultacji, ale też w częstych i intensywnych kontaktach tych firm z urzędnikami instytucji europejskich, parlamentarzystami czy politykami zajmującymi się danymi sprawami. Niezależnie od formalnego procesu w Brukseli działają setki mniejszych i większych firm, podejmujących się reprezentowania interesów spółek, sektorów, czy grup społecznych w toczącym się procesie podejmowania decyzji.

Taki system jest obciążony poważnymi asymetrami oraz otwiera proces tworzenia prawa (rozwiązania i standardy) bod silnym wpływem niektórych interesariuszy. Duże firmy, potężne stowarzyszenia grupujące całe sektory, czy dysponujący dużymi zasobami lobbyści są w stanie w dużo większym stopniu skutecznie oddziaływać na proces legislacyjny i kompetentnie przedstawić preferowany przez nich sposób uregulowania europejskiego.

Mniejsze firmy, w szczególności z mniejszych państw, mają dużo skromniejsze szanse na dotarcie ze swoimi uwagami<sup>13</sup>. Mając mniejsze zasoby nie są w stanie poświęcić wystarczająco dużo uwagi na dość odległe od ich codziennej działalności propozycje legislacyjne na poziomie europejskim, a kiedy uświadamiają sobie potrzebę sugerowania potencjalnie możliwych zmian, sam proces legislacyjny jest już zakończony lub zbyt zaawansowany by dodatkowe sugestie mogły mieć znaczenie.

Nie ma prostej metody na zmniejszenie asymetryczności oddziaływania interesariuszy na proces legislacyjny. Wielkie firmy mają duże zasoby i finansowe, i ludzkie, dzięki którym mogą

<sup>13</sup>Timothy M. LaPira, Herschel F. Thomas; *Revolving door lobbying: public service, private influence, and the unequal representation of interests*; University Press of Kansas, 2017.



przygotować znaczący wkład w ten proces. W mniejszych i mniej zamożnych krajach również interesariusze mają mniejsze możliwości. Oddelegowanie nawet pojedynczego pracownika, by obserwował i opiniował propozycje legislacyjne przekracza możliwości potencjału lokalnych, nawet relatywnie sporych firm z krajów Europy Środkowej.

Można również dostrzec pewną asymetrię wśród osób występujących jako eksperci czy prelegenci a także wśród zwykłych uczestników. W Brukseli działa wiele think-tanków i organizowanych jest wiele konferencji podejmujących kompetentną i ukierunkowaną debatę w sprawach dotyczących kwestii ogólnych i szczegółowych. Silniejsze ośrodki naukowe, usytuowane bliżej Brukseli mają naturalną przewagę. Ich intensywny i widoczny udział tym bardziej potwierdza ich pozycję umacniając możliwość wpływu na dyskurs publiczny w sprawach będących przedmiotem ich kompetencji. Renoma tego typu organizacji ma także realny wpływ na zwiększone możliwości korzystania z dostępnych źródeł finansowania. Taka uprzywilejowana pozycja pogłębia asymetrię w udziale różnych podmiotów w debatach europejskich i możliwości wpływania na jej kurs.

Warto zauważyć, że możliwości dotarcia z opiniami i uwagami do unijnego procesu legislacyjnego przez firmy i instytucje jest często pochodną siły gospodarczej i politycznej państwa członkowskiego, z którego pochodzą. W tym kontekście podmioty z krajów, które weszły do UE najpóźniej mają najtrudniejszą sytuację.

Jedyną możliwością przeciwdziałania asymetrii wpływu jest wzmocnienie reguł i mechanizmów formalnego procesu wyrażania opinii przez interesariuszy w ramach przeznaczonych do tego instytucji, w których przynajmniej formalnie uwzględniona jest równość głosu interesariuszy, niezależnie od kraju pochodzenia czy wielkości firm. **Jednym z rozwiązań mogłoby być powierzenie Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu (EKES) a nie Komisji Europejskiej zadania organizowania szerokich konsultacji ze interesariuszami w formule „EKES plus”.**



## II.2 DZIAŁANIA

### Działania dla celu 1 (zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwom członkowskim UE)

W obliczu coraz większej destabilizacji w bezpośrednim sąsiedztwie Unii Europejskiej musi ona dążyć do zwiększenia swojego oddziaływania politycznego i w sferze bezpieczeństwa militarnego przy pomocy dostępnych instrumentów, głównie natury cywilnej. Na poziomie politycznym kluczowe jest osiągnięcie zgody co do natury zagrożeń („*threats consensus*”). Obecnie, ten proces jest zakłócany poprzez ich odmienną percepcję (wschodnia flanka UE versus Południe czy Zachód) oraz rozbieżności w odczuwaniu zagrożenia ze strony Rosji w państwach jak =Węgry, Austria, Słowacja.

Ważnym elementem budowania konsensu jest akceptowanie przez wszystkich członków UE, że obszar bezpieczeństwa wymaga działań kolektywnych, a więc powinien być realizowany z uwzględnieniem poziomu unijnego. Podstawą jest przekonanie, że generalnie zagrożenia są wspólne, nawet jeśli ich natężenie jest różne w różnych częściach UE.



## Cel szczegółowy: zwiększenie potencjału obronnego UE

Zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) bezpieczeństwo narodowe pozostaje wyłączną odpowiedzialnością każdego państwa członkowskiego.<sup>14</sup> Nie wyklucza to jednak głębszej współpracy państw członkowskich UE w zakresie obronności. UE nie musi zastępować NATO, ale powinna posiadać zdolność do spójnego i konsekwentnego działania w tym obszarze, aby wzmocnić zdolność NATO do działania w Europie i jej najbliższym sąsiedztwie.<sup>15</sup>

Na poziomie wojskowym konieczna jest kontynuacja procesu reform i modernizacji sił zbrojnych państw UE (w tym budowa komponentu odstraszania nuklearnego) oraz przyspieszenie możliwości produkcyjnych i implementacji nowych technologii, szczególnie w obszarze ustandaryzowanych systemów wsparcia dowodzenia i rozpoznania, zastosowania sztucznej inteligencji, platform autonomicznych, amunicji oraz obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej.

Niezbędne jest utworzenie **Europejskiej Unii Obronnej** oraz kontynuacja procesu reform i modernizacji sił zbrojnych państw UE, w tym **utrzymanie komponentu odstraszania nuklearnego będącego w posiadaniu pojedynczych państw członkowskich**. Tak jak formułuje to Raport Niinisto niezbędne będzie tworzenie wspólnych możliwości produkcyjnych, szczególnie

<sup>14</sup> Zob. *Security of Supply: A National or European Competence?*, Cambridge University Press: 16 October 2023; <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-yearbook-of-european-legal-studies/article/security-of-supply-a-national-or-european-competence/89F9D88BB6865C670F327D9DEE053503>

<sup>15</sup> Choć Raport Niinisto nie przedstawia konkretnych wyliczeń odnośnie do wielkości budżetu unijnego to wskazuje na potrzebę zidentyfikowania konkretnych możliwości zwiększenia finansowania na poziomie UE. zob. Safer Together, *op. cit.*, s.25



w obszarze amunicji, obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, dronów oraz innych nowoczesnych systemów obronnych<sup>16</sup>.

Dodatkowo, UE musi być gotowa do rozszerzenia swojej działalności operacyjnej zarówno w sferze wojskowej, jak i cywilnej. Wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony przepisy dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), stanowią dobrą podstawę do spójnego działania Unii i jej państw członkowskich w środowisku międzynarodowym, ale nie zostały do tej pory wyprowadzone w życie ze względu na różnice zdań między państwami członkowskimi.

Jeśli chodzi o WPBiO, to w przypadku, gdyby Rada Europejska nie była w stanie podjąć decyzji w sprawie ustanowienia wspólnej obrony (Unii Obronnej), proponujemy sięgnięcie do tzw. metody schengenńskiej, tj. zawarcia w tej sprawie odrębnej umowy jedynie przez określoną grupę państw członkowskich. To samo mogłoby dotyczyć zacieśnienia współpracy przemysłów zbrojeniowych.

Sprawą zupełnie priorytetową będzie wdrożenie przyjmowanej aktualnie nowej strategii UE na rzecz przemysłu obronnego (EDIS) dotyczącej europejskiej bazy techniczno-przemysłowej - *The EU's Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*. Przede wszystkim kontynuacja inicjatyw, które już zostały wdrożone, a niekiedy ich uproszczenie (np. procedury w EDIRPA).<sup>17</sup>

Ważne jest także wdrożenie silnych bodźców i wsparcie dla przemysłu zbrojeniowego (gwarancje

<sup>16</sup>Desygnowany na Komisarza były Premier Litwy podczas wysłuchania w Parlamencie Europejskim prezentował zobowiązanie do wydawania więcej, lepiej, wspólnie i po europejsku, do pełnego wykorzystania istniejących instrumentów i zasobów oraz rozważenia zapewnienia sobie dodatkowych zasobów, których wciąż brakuje nam do osiągnięcia naszych żywotnych celów.

<sup>17</sup>Commission implementing decision of 15.3.2024 on the financing of the instrument for the reinforcement of the European defense industry through common procurement (EDIRPA) established by Regulation (EU) 2023/2418 of the European Parliament and of the Council and the adoption of the work programme for 2024-2025; Brussels, 15.3.2024 C(2024) 1700 final;



rządowe, *joint ventures*) oraz poszerzenie grupy ekspertów pracujących dla UE w obszarze zwalczania zagrożeń z tzw. katalogu środków aktywnych (szczególnie dezinformacja).

W kontekście wojny w Ukrainie, kluczowe jest konsekwentne utrzymanie i wdrażanie kolejnych sankcji wobec Federacji Rosyjskiej i Białorusi (szczególnie z obszaru sektora wojskowego), a także zwiększenie presji politycznej na wszystkie państwa, które wspomagają Rosję w prowadzeniu wojny (Iran, Korea Północna, a także do pewnego stopnia Chiny i Indie) oraz dialogu z państwami, które nadal w sposób niekiedy nieświadomy zasilają Rosję pod względem technologicznym i finansowym. Istotnym jest zaostrzenie rygorów sankcyjnych także wobec przedsiębiorstw je łamiących niezależnie od kraju ich pochodzenia.

Konieczne jest dalsze wsparcie Ukrainy w obszarze wojskowym (EPF, EUMAM Ukraine) i cywilnym, a także wsparcie dla procesu akcesyjnego do UE, wspieranie białoruskiej opozycji demokratycznej (np. poprzez programy kształcenia kadr), utrzymywanie ścisłej koordynacji z NATO w realizacji projektów o charakterze militarnym (przyśpieszenie wdrażania projektu *Military Mobility*), zwiększenie współpracy z sojusznikami spoza UE (USA, Japonia, Korea Południowa Australia, Filipiny).

W kontekście relacji ze Stanami Zjednoczonymi jako najważniejszym europejskim gwarantem bezpieczeństwa (członek NATO), UE musi przeanalizować możliwości, jakie otwiera przyjęta w USA w grudnia 2023 r. pierwsza strategia przemysłu obronnego. Jednocześnie, jest konieczne zwiększenie unijnych wydatków na badania i rozwój w obszarze wojskowym w celu zmniejszenia uzależnienia technologicznego od Stanów Zjednoczonych (tzw. suwerenność technologiczna, szczególnie w obszarze KET- *Key Enabling Technologies*).

Tym bardziej, że przeprowadzone przez administrację prezydenta Bidena ze wsparciem Republikanów bilionowe federalne inwestycje i subsydia stawiają przemysł europejski w trudnej



sytuacji. Staje się to jeszcze bardziej aktualne w świetle zapowiedzi prezydenta Trumpa wprowadzenia nowych ceł na produkty europejskie. Ponadto jego transakcyjne podejście do stosunków międzynarodowych wzbudza obawę o wywieranie presji Waszyngtonu na poszczególne państwa członkowskie, szczególnie odczuwające zagrożenie rosyjskie na flance wschodniej, by dostosowały swoją politykę wobec Chin oraz zapobiegły unijnym retorsjom na wprowadzone nowe amerykańskie taryfy celne.

W kontekście relacji z państwami tzw. Globalnego Południa, które w obliczu słabnącej pozycji rynkowej Rosji i rosnącej obawy o dominację Chin, mogą w dłuższej perspektywie być bardziej skłonne do współpracy z Zachodem, UE powinna postawić na ściślejszą współpracę nie tylko ekonomiczną, czy kulturalną, ale i wojskową. Najważniejsi w tym zakresie są ci pozaeuropejscy członkowie G20, którzy są państwami demokratycznymi o dużym potencjale demograficznym, i o rosnących gospodarkach i armii. Zwłaszcza warto budować ściślejsze relacje z Indiami, ale także z Indonezją i pozostałymi krajami ASEAN, odczuwającymi potencjalne zagrożenie ze strony Chin.

Traktat o Unii Europejskiej (TUE) zawiera postanowienia umożliwiające ustanowienie przez państwa członkowskie „wspólnej obrony” (art. 42 ust.2), co jednak wymaga zgody wszystkich państw (oraz ratyfikacji na szczeblu krajowym). Traktat zawiera również klauzulę sojuszniczą (art. 42 ust. 7), zbliżoną w treści do art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego:

*„W przypadku gdy jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych”.*

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony objęta jest tzw. reżimem międzyrządowym, co oznacza, że państwa zachowują w tym obszarze znaczną swobodę działania i nie wymaga to





jednomyślności. Nic nie stoi na przeszkodzie (a zwłaszcza nie naruszałoby to zasady lojalności w UE), gdyby państwa członkowskie zaangażowane we wspieranie Ukrainy zawarły umowę międzynarodową, równoległą do Traktatów ustanawiających UE, na mocy której powołano by Unię Obronną (traktat taki mógłby nosić nazwę „**Traktat o ustanowieniu europejskiej Unii Obronnej**”).

## Cel szczegółowy: poprawienie sprawczości UE w polityce zagranicznej

Trudności z osiągnięciem konsensusu w sprawach polityki zagranicznej, szczególnie widoczne podczas dyskusji na temat sankcji wobec Rosji, ale także stosunków z Chinami i z USA, skłaniają do refleksji nad zdolnością UE do skutecznego działania na arenie międzynarodowej. Potrzeba usprawnienia procesu podejmowania decyzji w trudnych i konfliktowych kwestiach prowadzi do rozważań nad mechanizmami, które pozwoliłyby na omijanie weta niewielkiej mniejszości, przy jednoczesnym zachowaniu ostrożności w sprawach o żywotnym znaczeniu dla różnych państw członkowskich. Poleganie na jednomyślności jest bowiem zasadniczą gwarancją, że żadne państwo i jego opinie nie zostaną pominięte w procesie podejmowania decyzji.

Alternatywę stanowi głosowanie większościowe w którym dla większości kwalifikowanej niezbędne jest uzyskanie poparcia co najmniej 55% członków Rady reprezentujących uczestniczące Państwa Członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65 % ludności tych Państw. Jednocześnie w innych sprawach jeżeli Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 72% członków Rady reprezentujących



uczestniczące Państwa Członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności tych Państw<sup>18</sup>.

Pomiędzy konsensusem a większością kwalifikowaną jest spora różnica w wymaganym poziomie poparcia. Można testować przyjmowanie decyzji z minimalnym odstępstwem od konsensusu, mające postać „super-większości kwalifikowanej”. Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na następujące propozycje:

- **„Jednomyślność minus jeden”**

Wprowadzenie tej zasady oznaczałoby zgodę na dane rozwiązanie wyrażoną przez wszystkie państwa poza jednym. Można ją jeszcze rozszerzyć do postaci „jednomyślność minus trzy”.<sup>19</sup> Sama decyzja o przejściu na większość kwalifikowaną byłaby podejmowana po zakończeniu okresu przejściowego. Przybliżałoby to UE do celu, jakim jest sprawniejsze działanie, i uniemożliwiłoby powstanie sytuacji, w których dane państwo członkowskie blokuje decyzję w jednym obszarze unijnej polityki w celu uzyskania ustępstw w innym.

- **„Konsensus minus X”**

To metoda podejmowania decyzji stosowana w ASEAN<sup>20</sup>. Pozwala na przyjęcie danego rozwiązania nawet jeśli jest jeden kraj (lub więcej, o czym mówi X) zgłaszający sprzeciw. Oczywiście przy podejmowaniu w ten sposób decyzji zakłada się, że kraj wyłamujący się z

<sup>18</sup>Art. 238 – (Większość kwalifikowana) – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>19</sup>Tomasz Zajac, *Reforma instytucjonalna*, w „UE 2029: wyzwania i rekomendacje dla nowej Komisji Europejskiej”; red. Melchior Szczepanik, Jolanta Szymańska, Raport PISM 2024 str. 11

<sup>20</sup>„Power and Practice in Africa and Southeast Asia, Part III - The Association of Southeast Asian Nations rozdział 8 Extending the ‘ASEAN Minus X’ Formula str. 224 – 252 Cambridge University Press 2021 DOI:



konsensusu w dłuższej perspektywie podpisze się pod przyjmowanym rozwiązaniem. Przewiduje się takie podejście także przy dyskusowaniu ewentualnego usunięcia państw, które w sposób istotny naruszają reguły lub nie przestrzegają Karty ASEAN<sup>21</sup>.

- **Metoda kładki**

Już obecny ład traktatowy pozwala państwom członkowskim UE na jednomyślne podjęcie decyzji w Radzie UE, że chcą w sprawach zagranicznych zmienić sposób podejmowania decyzji, na przykład na większość kwalifikowaną.

- **Wstrzymanie się od głosu**

Ta procedura umożliwi jednemu lub nawet kilku państwom konstruktywne wstrzymanie się od głosowania. Warto podkreślić, że to nie blokuje pracy Rady UE. Taka metoda została zastosowana w 2023 roku, ale przez Radę Europejską, aby obejść potencjalne weto ze strony Węgier. Skłoniono premiera Orbana do opuszczenia sali obrad w chwili podejmowania decyzji przez unijnych liderów.

### Cel szczegółowy: uzyskanie autonomii UE w obszarach strategicznych

Zwiększenie bezpieczeństwa UE wymaga dążenia do strategicznej autonomii w obszarach krytycznych dla jej funkcjonowania. Oznacza to potrzebę wyraźnego powiększenia obszarów kompetencji i możliwości finansowania działań UE dotyczących rynków energii i bezpieczeństwa energetycznego, bezpieczeństwa zdrowotnego i technologicznego.

<sup>21</sup>Artykuł 20 ust. 4 Karty ASEAN



Równolegle, UE musi wzmocnić inicjatywy, które mają na celu ograniczenie możliwości przedsiębiorstw z krajów trzecich, zwłaszcza tzw. Globalnego Wschodu, nabywania obiektów infrastruktury krytycznej na terenie UE oraz ich dostępu do wrażliwych danych.

Uzyskanie niezależności w obszarach krytycznych wymaga zdolności UE do organizowania wspólnych zakupów towarów strategicznych (np. antybiotyki, wybrany sprzęt medyczny, półprzewodniki) oraz zaplanowanie w tych sektorach projektów rozwijanych w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Jest to też kwestia zadbania na poziomie unijnym o bezpieczeństwo dostaw, co praktyce jest dość trudne ze względu m.in. na dotychczasowe rozwiązania traktatowe i legislacyjne. Na przykład, poza konkretnym obszarem bezpieczeństwa energetycznego<sup>22</sup>, w Unii Europejskiej brakuje scentralizowanej polityki bezpieczeństwa dostaw, a dodatkowo kwestia bezpieczeństwa dostaw nie jest wspomniana w traktatach UE, ani jako cel, ani jako kompetencja Unii Europejskiej.<sup>23</sup>

## Cel szczegółowy: zwiększenie bezpieczeństwa cybernetycznego UE przy jednoczesnym rozwijaniu cyfryzacji

Pandemia COVID-19 przyspieszyła cyfryzację państw UE, ale uwidoczniała także braki w interoperacyjności systemów publicznych, infrastruktury cyfrowej i koordynacji wewnątrzunijnej. Zabrakło zintegrowanych systemów monitorowania danych zdrowotnych, co utrudniło zarządzanie zasobami medycznymi i obciążeniami systemów, wskazując na potrzebę rozwoju

<sup>22</sup>Kompetencje w art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”)

<sup>23</sup>Zob. *Security of Supply: A National or European Competence?*, Cambridge University Press: 16 October 2023; <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-yearbook-of-european-legal-studies/article/security-of-supply-a-national-or-european-competence/89F9D88BB6865C670F327D9DEE053503>



cyfrowej infrastruktury dla zapewnienia ciągłości działań i dostępności usług publicznych. W obliczu wojny w Ukrainie Unia Europejska stanęła przed rosnącym zagrożeniem cyberatakami, co wykazało potrzebę stworzenia zaawansowanych narzędzi do walki z tymi zagrożeniami oraz zacieśnienia współpracy członków UE w zakresie cyberbezpieczeństwa.

Aby skutecznie odpowiedzieć na te wyzwania, UE powinna nie tylko regulować technologie, lecz także aktywnie je rozwijać i wzmacniać swoją zdolność do adaptacji. Konieczne jest zintegrowanie działań państw członkowskich oraz dostosowanie regulacji do dynamicznych zmian, takich jak rozwój gospodarki 4.0. Kluczowe obszary reformy UE wskazywane do tej pory to:

- rozwój i zabezpieczanie krytycznej infrastruktury informatycznej we wszystkich sektorach
- zwiększenie inwestycji w rozwiązania z zastosowaniem AI
- harmonizacja przepisów obowiązujących w państwach członkowskich

W naszym raporcie zwracamy uwagę na dodatkowe obszary:

- Wykorzystywanie rozwiązań z krajów wschodniej flanki UE
- Europejski Fundusz Ryzyka
- Europejska Unia Cyfrowa
- Strategiczna synergia UE-USA (w obszarze cyfrowym)

#### **a) wykorzystanie rozwiązań z krajów wschodniej flanki UE**

**W krajach UE, a także w unijnych instytucjach, jedną z przeszkód w kontekście finansowania i wprowadzania innowacyjnych technologii jest zakorzeniona kulturowo awersja do podejmowania ryzyka w ogóle oraz zachowawczość publicznych instytucji. Warte wyróżnienia**



w tym kontekście są kraje Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie gotowość do wprowadzania nowych technologii jest znacznie wyższa.

Estonia jest liderem wykorzystania technologii cyfrowych dlatego, że młodzi ludzie i niedawno założone firmy chętnie korzystają nowinek technicznych, ale także ze względu na podejście kolejnych rządów, które postawiły na rozwiązania cyfrowe w sferze publicznej, czyniąc digitalizację symbolem tego państwa. W Polsce, wykorzystano zapóźnienia rozwojowe bloku wschodniego i od razu przeskoczono kilka etapów rozwoju rynku finansowego, wchodząc szybko na pułap bankowości cyfrowej i rozwijając innowacyjne aplikacje w tej branży, takie jak np. BLIK.

**Przykłady z krajów, które dołączyły do UE w ostatnich dwóch dekadach skłaniają do skierowania uwagi na podniesienie w Zachodniej Europie znaczenia przedsiębiorczości, rozumianej jak chęć podejmowania ryzyka zawodowego, zakładania i prowadzenia własnych firm, otwartości na nowe rozwiązania i technologie.** Działania promujące postawy przedsiębiorcze powinny być uwzględnione już w systemie edukacji powszechnej.

## **b) Europejski Fundusz Ryzyka**

Europejski rynek technologiczny jest zróżnicowany, a państwa członkowskie odmiennie podchodzą do cyfryzacji gospodarki, co utrudnia stworzenie spójnego rynku cyfrowego. Ponadto, niski poziom prywatnych inwestycji technologicznych w UE (w porównaniu do USA i Chin) stawia ją w niekorzystnej pozycji zarówno wobec USA, jak i rosnących azjatyckich gospodarek.

Firmy technologiczne z krajów UE mają trudności w dostępie do *venture capital*, co ogranicza ich możliwości rozwoju i prowadzi do odpływu talentów z Europy. Brak europejskich liderów technologicznych sprawia, że UE jest zależna od zewnętrznych dostawców.

**Nie da się wspierać transformacji cyfrowej w Europie bez zwiększonych środków publicznych, dlatego proponujemy powołanie europejskiego Funduszu Ryzyka.** Unia



Europejska powinna wspierać rozwój rodzimych firm technologicznych, przyciągać inwestycje i zabezpieczać cyfrową suwerenność. Technologie takie jak AI, *blockchain*, IoT oraz technologie chmurowe muszą być powszechnie dostępne i stosowane zgodnie z zasadami etycznymi.

Niezbędne jest zwiększenie inwestycji w nowe technologie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, które mogą napotkać trudności w zdobyciu środków na badania i rozwój. Programy finansowania, jak Horyzont Europa i Digital Europe, mogą zwiększyć dostępność środków na badania i rozwój dla europejskich startupów. Wsparcie to powinno obejmować publiczno-prywatne partnerstwa, które promują rozwój technologiczny, szczególnie w mniej rozwiniętych regionach UE.

## c) Europejska Unia Cyfrowa

**Konieczne jest stworzenie infrastruktury cyfrowej umożliwiającej interoperacyjność między systemami krajów członkowskich.** Trzeba w szczególności powiększyć środki na inwestycje w sieci szerokopasmowe, centra przetwarzania danych i technologie chmurowe. Europejski Bank Inwestycyjny powinien w większym stopniu udzielać pożyczek preferencyjnych dla dużych projektów, takich jak rozwój sieci 5G/6G i europejskiej chmury danych.

Rozwój sztucznej inteligencji wiąże się z dużym zużyciem energii, co jest wyzwaniem dla transformacji energetycznej UE. **Unia powinna rozważyć wspieranie energetyki jądrowej i badania nad energooszczędnymi technologiami AI.** Wspieranie inteligentnych sieci energetycznych (*smart grids*) mogłoby poprawić zarządzanie energią i lepiej dostosować jej podaż do zapotrzebowania centrów obliczeniowych.

Reforma UE w tym zakresie powinna obejmować lepszą koordynację między państwami członkowskimi i szybsze dostosowanie przepisów do rozwoju nowych technologii. UE powinna **ujednolicić standardy na rynku cyfrowym**, by ułatwić działalność firmom i zwiększyć



interoperacyjność systemów. Ujednolicone przepisy byłyby szczególnie korzystne w telemedycynie, edukacji online i administracji cyfrowej.

Reforma w tym obszarze powinna polegać na stworzeniu jednolitych standardów dla rynku cyfrowego, by ułatwić działalność firmom napotykaającym bariery przy wchodzeniu na rynek w innych krajach Unii. Takie ujednolicenie zwiększyłyby interoperacyjność systemów w obszarach jak telemedycyna i edukacja online, wspierając rozwój cyfrowy. Dla osiągnięcia suwerenności technologicznej UE musi rozwijać infrastrukturę cyfrową, w tym sieci 5G i technologie 6G, oraz wspierać projekty takie jak Gaia-X jako europejską alternatywę w chmurze. Rozwój standardów IoT oraz zabezpieczenia danych, na przykład przez *CyberResilienceAct*, wspomogłyby bezpieczne wdrażanie innowacji w różnych sektorach gospodarki.

Regulacje w tym obszarze, takie jak DSA, DMA oraz EU AI Act, powinny być przejrzane pod kątem spójności. UE może także powołać stałe zespoły doradcze, aby uwzględniać bieżące potrzeby rynku i oceniać potrzebę dostosowywania ram regulacyjnych. UE powinna także dążyć do wzmocnienia znaczenia regulacji europejskich na arenie międzynarodowej. Do tego potrzebna jest współpraca z krajami spoza UE, a w szczególności z USA.

#### **d) Strategiczna synergia UE-USA**

Współpraca technologiczna między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi stanowi jedno z kluczowych wyzwań w relacjach transatlantyckich. Warto stawiać pytania o podstawę takiej relacji w sytuacji, w której jeden z partnerów jest wyraźnie słabszy. Dynamiczny rozwój amerykańskich technologii często zdaje się ignorować europejski potencjał oraz wartości.

Strategiczna synergia opiera się na założeniu, że w wielu obszarach Europa może mieć rozbieżne interesy ze Stanami Zjednoczonymi, jednak w zakresie nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji, pozostaje wyraźnie w tyle. Nadrobienie tej różnicy wymagałoby znacznych nakładów





czasowych i zasobów, a w aktualnej sytuacji globalnych zagrożeń oraz niepokojów współpraca technologiczna ze Stanami Zjednoczonymi staje się kluczowa.

Warto zwrócić uwagę na perspektywę transatlantycką – pomimo różnic w interesach czy regulacjach, USA pozostają naturalnym i najważniejszym partnerem Europy w zakresie nowoczesnych technologii. Dla mniejszych gospodarek unijnych oraz małych i średnich przedsiębiorstw (SME) brak dostępu do zaawansowanych technologii rozwijanych za oceanem może oznaczać marginalizację oraz utratę konkurencyjności. W tym kontekście strategiczna synergia stanowi alternatywę dla ryzyk związanych z ideą strategicznej autonomii, która w swojej bezwzględnej formie mogłaby osłabić pozycję Europy w globalnym wyścigu technologicznym.

USA wyraźnie dominują w obszarach takich jak sztuczna inteligencja, chmura obliczeniowa czy przemysł kosmiczny, z drugiej strony Unia Europejska dysponuje istotnym potencjałem technologicznym, który w relacji do USA może stanowić cenne uzupełnienie. Jest świadoma ryzyk związanych z zależnością od amerykańskich technologii, ale jednocześnie może podkreślać swoją „miękką siłę” w obszarze regulacji w momencie, kiedy gwałtowny rozwój algorytmów sztucznej inteligencji tego potrzebuje.

Ważne jest to, że UE zwraca uwagę na mniej dostrzegane po drugiej stronie Atlantyku cywilizacyjne i społeczne konsekwencje niekontrolowanego postępu technologicznego, takie jak ochrona danych osobowych, etyczne aspekty sztucznej inteligencji czy wpływ technologii na rynek pracy. W obszarze tym Europa jest liderem, co pokazują regulacje takie jak RODO czy prace nad unijnymi standardami dla sztucznej inteligencji.

Jednakże nadmierne regulacje w UE mogą prowadzić do hamowania innowacyjności i utraty konkurencyjności, dlatego rola USA w hamowaniu europejskich zapędów byłaby cenna. W



relacjach transatlantyckich warto postawić na współzależność i budowanie międzykontynentalnych projektów, uwzględniających amerykański pęd do innowacji oraz europejską ostrożność. Jednak, aby współpraca ta była skuteczna, musi opierać się na strategicznej synergii, a nie na dominacji jednej ze stron. Istnieją też istotne współzależności, które mogą sprzyjać budowaniu relacji opartych na wzajemnym zaufaniu – przykładem mogą być wspólne prace badawcze w obszarze technologii medycznych czy rozwój standardów bezpieczeństwa cyfrowego.

Przyszłość współpracy transatlantyckiej wymaga jednak zainicjowania strategicznych projektów technologicznych, które mogłyby nadawać ton tej współpracy. Projekty takie, oparte na wspólnych wartościach i priorytetach, mogłyby obejmować rozwój technologii energetycznych, globalnych standardów dla sztucznej inteligencji czy technologii kosmicznych. Tego rodzaju inicjatywy byłyby odpowiedzią na wyzwania globalnej konkurencji i pozwoliłyby UE i USA zachować kluczową rolę w kształtowaniu przyszłości technologii.

Kluczowe będzie wypracowanie modelu współpracy, który uwzględnia różnice w podejściu do regulacji oraz obawy związane z dominacją jednej ze stron. Europa kładzie nacisk na rozwój własnej bazy badawczej, wspieranie *start-upów* oraz lepszy transfer wiedzy i innowacji do przemysłu, by zmniejszyć zależność od zewnętrznych dostawców. Stany Zjednoczone mogą jej w tym pomóc.

Synergia nie powinna ograniczać się do jednostronnej pomocy – amerykańskie firmy mogłyby aktywnie wspierać rozwój europejskich przedsiębiorstw technologicznych. Na przykład współpraca w dziedzinie rozwoju infrastruktury technologicznej, takich jak centra danych, półprzewodniki czy technologie chmurowe, mogłaby przynieść korzyści obu stronom, wzmacniając innowacyjność europejskich SME i zapewniając większy dostęp do nowych technologii.



Realizacja koncepcji strategicznej synergii wymaga określenia konkretnych kroków i mechanizmów współpracy. Kluczowe działania obejmują:

- **Wspólne programy badawczo-rozwojowe:** UE i USA powinny zainicjować projekty finansowane z funduszy obu stron, szczególnie w dziedzinach takich jak sztuczna inteligencja, zielone technologie i cyberbezpieczeństwo.
- **Rozbudowa infrastruktury technologicznej:** Europa, we współpracy z amerykańskimi liderami technologicznymi, powinna rozwijać centra danych, sieci 5G/6G oraz superkomputery.
- **Harmonizacja regulacji:** UE i USA powinny dążyć do wspólnych standardów w kluczowych obszarach, takich jak ochrona danych osobowych, aby uniknąć barier w wymianie technologii.
- **Wsparcie dla SME:** Programy grantowe i mentoringowe umożliwią małym firmom dostęp do najnowszych technologii i know-how.
- **Promocja świadomości społecznej:** Informowanie o korzyściach wynikających z synergii na poziomie społecznym i politycznym pomoże zbudować szerokie poparcie dla tej inicjatywy.

Wdrożenie strategicznej synergii może przynieść znaczące korzyści, zarówno na poziomie makroekonomicznym, jak i odczuwalne dla obywateli oraz przedsiębiorstw. Kluczowe korzyści obejmują:

- **Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (SME):** Dostęp do zaawansowanych technologii dzięki partnerstwu z USA umożliwi SME zwiększenie innowacyjności oraz uczestnictwo w globalnych łańcuchach wartości.
- **Poprawa jakości życia obywateli:** Nowe technologie mogą przynieść korzyści w takich obszarach jak opieka zdrowotna, edukacja czy cyfryzacja usług publicznych.

- **Wzrost bezpieczeństwa cyfrowego:** Współpraca transatlantycka może zmniejszyć ryzyko cyberataków oraz podnieść odporność infrastruktury cyfrowej w Europie.

Jednocześnie warto podkreślić, że synergia oparta na współzależności (*interdependence*), a nie jednostronnej zależności, pozwoli uniknąć ryzyk związanych z utratą kontroli nad kluczowymi sektorami technologicznymi w Europie.

Amerykę i Europę łączy też nieufność do Chin i innych autorytarnych krajów. Odrzucając amerykański „*decoupling*” z Pekinem, UE wprowadziła pojęcie „*derisking*”, obawiając się przede wszystkim uzależnienia gospodarczego i technologicznego. Chiny nie tylko w coraz szybszym tempie rozwijają własne technologie, ale także starają się wyznaczać globalne standardy, co może wpłynąć na marginalizację europejskich i amerykańskich osiągnięć w tym obszarze. Jednocześnie, rząd w Pekinie wykorzystuje nowe technologie do kontroli i inwigilacji społeczeństwa, co jest niezgodne z zachodnimi wartościami. Brak pewności co do intencji Chin oraz niemożność oddzielenia polityki od gospodarki w tym kraju zachęcają Amerykanów i Europejczyków do współdziałania i wykorzystania istniejącej między nimi współzależności.

## Cel szczegółowy: budowanie odporności społeczeństw państw UE w kontekście dezinformacji i innych zagrożeń

Kryzys odporności w Europie jest spowodowany wieloma czynnikami, ale głównie gwałtownym rozwojem nowych technologii w połączeniu z zagrożeniami zewnętrznymi i mnożącymi się sytuacjami kryzysowymi, wynikającymi także ze zmian klimatu. Diagnozę w tym zakresie przedstawił były premier Finlandii Sauli Niinistö<sup>24</sup>. Jego raport, wymieniony w listach do

<sup>24</sup> „*Safer Together: Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness*”; report by Sauli Niinistö, former President of the Republic of Finland, In his capacity as Special Adviser to the President of the European Commission; October 2024;



kandydatów na unijnych komisarzy, podkreśla konieczność łączonego podejścia UE do budowania bezpieczeństwa państw z wzmocnieniem odporności cywilnej. Celem jest zwiększenie zdolności do szybkiego reagowania na katastrofy naturalne i inne sytuacje nadzwyczajne w oparciu o współdziałanie rządów i obywateli.

Ta strategia „kompleksowej odporności” uznaje wzajemnie powiązany charakter bezpieczeństwa w epoce kataklizmów klimatycznych i zdrowotnych, niestabilności geopolitycznych oraz ekspozycji społeczeństwa na działania dezinformacyjne państw nam wrogich. Oznacza to potrzebę większego dzielenia się państw członkowskich informacjami i współpracy w najbardziej wrażliwych obszarach, takich jak działalność służb specjalnych i wywiadu. Jej brak, a także ograniczone zaufanie między państwami, utrudniają skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, takim jak dezinformacja, ataki cybernetyczne czy sabotaż.

## **a) walka z dezinformacją i zagrożeniami hybrydowymi**

Dezinformacja i ataki hybrydowe stanowią poważne zagrożenie dla spójności i bezpieczeństwa UE. Problemem w tym obszarze pozostaje niedoszacowanie skali penetracji społeczeństw UE przez zewnętrzne siły wrogie oraz nieszczelność systemów informacyjnych, co czyni Unię podatną na manipulacje.

UE powinna rozwijać narzędzia monitorowania cyberzagrożeń, szczególnie w kontekście trwającej wojny w Ukrainie. **Wzmocnienie Europejskiego Centrum Kompetencji w dziedzinie Cyberbezpieczeństwa** pozwoli na lepszą koordynację i wspieranie badań nad technologiami ochrony przed cyberatakami.

Priorytetem powinno stać się nie tylko rozbudowanie zdolności do reagowania na te zagrożenia, ale również zwiększenie świadomości administracji państw członkowskich co do skali tego



zjawiska oraz opracowania kolektywnych metod przeciwdziałania aktom sabotażu. Warto rozważyć stworzenie odrębnej instytucji do zwalczania dezinformacji, wydzielonej z EEAS, dysponującej odrębnym budżetem.

UE musi rozwijać monitorowanie zagrożeń, a także rozszerzać strategie edukacyjne dotyczące fałszywych informacji. Konieczne jest prowadzenie w całej UE regularnych kampanii edukacyjnych adresowanych do społeczeństwa. *Code of Practice on Disinformation* i *Digital Services Act* mogą wspierać te działania poprzez lepsze zarządzanie treściami *online*.

## **b) współpraca przy katastrofach naturalnych**

Skutki katastrof naturalnych przynoszą nie tylko ogromne zniszczenia infrastrukturalne, ale także tragiczne konsekwencje społeczne i gospodarcze, które przekraczają zdolności reagowania wielu krajów. W tym kontekście niezbędne jest wzmocnienie zdolności UE do zapobiegania i łagodzenia skutków takich zdarzeń.

Pojedyncze państwa członkowskie często nie dysponują wystarczającymi zasobami i potencjałem, aby skutecznie radzić sobie z katastrofami naturalnymi na dużą skalę. Utrzymanie odpowiedniego sprzętu, personelu ratunkowego czy środków technicznych wymaga znacznych nakładów finansowych, które mogą przekraczać możliwości budżetowe wielu krajów. Dodatkowo, katastrofy naturalne nie znają granic i często dotyczą kilku państw jednocześnie, co sprawia, że ich skuteczne zarządzanie wymaga koordynacji na poziomie międzynarodowym. Przykładem są powodzie na Bałkanach w 2014 roku, pożary w Grecji w 2021 roku czy trzęsienia ziemi we Włoszech, które pokazały, jak trudne może być szybkie i skuteczne działanie w sytuacji kryzysowej bez wsparcia zewnętrznego. W takich przypadkach kraje dotknięte katastrofą często apelują o pomoc do



sąsiadów lub bezpośrednio do Unii Europejskiej, co podkreśla potrzebę silniejszego, skoordynowanego mechanizmu reagowania na szczeblu unijnym.

Unia Europejska, jako wspólnota państw, mogłaby lepiej i efektywniej wykorzystać swoje zasoby i potencjał niż poszczególne państwa członkowskie działające indywidualnie. O tym zresztą w dużej mierze mówi Raport przygotowany przez Niinisto. Zwiększenie zdolności UE do przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych stanowi przejaw zastosowania myślenia kategoriami Europejskiej Wartości Dodanej, polegającej na współdzieleniu zasobów i wspólnym reagowaniu na wspólne wyzwania.

Tworzenie wspólnego europejskiego potencjału w zakresie zapobiegania i reagowania na katastrofy mogłoby obejmować m.in. rozwój wspólnych zasobów technicznych takich jak flota lotnicza do gaszenia pożarów, specjalistyczny sprzęt do usuwania skutków powodzi czy trzęsień ziemi. Zwiększenie funduszy na prewencję i adaptację, w tym na inwestycje w infrastrukturę odporną na katastrofy, rozwój systemów wczesnego ostrzegania oraz wspieranie badań nad skutkami zmian klimatycznych. Cały system, mógłby działać trochę na podobieństwo systemu ubezpieczeń, polegającego przecież na zarządzaniu ryzykiem.

Silniejszy potencjał na poziomie unijnym może również przyczynić się do skuteczniejszej prewencji, co pozwoliłoby zmniejszyć koszty usuwania skutków katastrof. Zamiast działać w trybie reakcyjnym, Unia mogłaby skupić się na budowaniu odporności na przyszłe zagrożenia. Wzór dla tej współpracy można znaleźć w działaniach UE w innych dziedzinach, takich jak wspólna polityka bezpieczeństwa czy rozwój europejskich sił szybkiego reagowania. Podobnie jak w przypadku tych obszarów, wspólny potencjał w zakresie przeciwdziałania katastrofom naturalnym pozwoliłby na większą efektywność działania oraz lepszą ochronę obywateli UE.



## **c) walka z populizmem**

Populistyczne i eurosceptyczne partie i ruchy zyskują na popularności, oferując proste rozwiązania wobec złożonych problemów, co często przemawia do rozczarowanych wyborców. Po zdobyciu władzy, napotykać na trudności w realizacji swoich obietnic, politycy ci często odwołują się do retoryki antyunijnej, obarczając instytucje UE winą za brak możliwości wprowadzenia zapowiadanych zmian.

Populistyczne siły polityczne nie dostrzegają w unijnych regułach zasad współpracy, które służą wspólnym interesom państw członkowskich. Zamiast tego postrzegają je jako przeszkodę, ograniczającą ich zdolność do realizacji polityk krajowych. W efekcie często dochodzi do eskalacji napięć między instytucjami UE a rządami państw, w których populistyczne partie zyskują wpływy. To prowadzi do konfliktów na tle praworządności, jak miało to miejsce w kilku krajach członkowskich, gdzie rządy działały na rzecz osłabienia niezależności sądownictwa lub naruszenia demokratycznych standardów. W relacji niektórych rządów z instytucjami UE dochodziło do publicznie dekladowanego i intencjonalnego nieprzestrzegania prawa europejskiego, czy ignorowania rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Jednym z największych wyzwań wynikających z obecności populistycznych i eurosceptycznych rządów jest ich rola w procesie podejmowania decyzji na poziomie unijnym. Każdy kraj członkowski ma wpływ na kluczowe decyzje, a zmiany traktatów UE wymagają jednomyślności. Oznacza to, że nawet jeden rząd eurosceptyczny może skutecznie zablokować reformy, które miałyby wzmocnić integrację. Co więcej, w krajach, gdzie zmiany traktatowe muszą być zatwierdzone w referendum, wzrost populizmu i eurosceptycyzmu zwiększa ryzyko ich odrzucenia





przez społeczeństwo. Przykład Brexitu pokazuje, jak negatywny wpływ na jedność UE mogą mieć nastroje antyeuropejskie podsycane przez populistyczną retorykę.

Mimo wyzwań, wzrost populizmu może paradoksalnie stać się impulsem do reform w UE. Obecne problemy, takie jak kryzys klimatyczny, konflikty geopolityczne czy konieczność zabezpieczenia energetycznego, dotyczą również kraje rządzone przez populistyczne partie. Z tego względu, nawet eurosceptyczne rządy mogą być zmuszone do zaakceptowania większej współpracy na poziomie unijnym, jeśli okaże się ona niezbędna do rozwiązania wspólnych problemów. W ten sposób wyzwania stojące przed Europą mogą zmobilizować państwa członkowskie do bardziej zdecydowanych działań.

Rosnący populizm i eurosceptycyzm utrudniają podejmowania działań na rzecz reformowania UE. Jednakże presja wynikająca z obecnych wyzwań może skłonić nawet rządy eurosceptyczne do dostrzeżenia wagi ściślejszej współpracy w ramach UE, co daje nadzieję na przyszłe reformy i umocnienie projektu europejskiego.

## **Działania celu 2 (Zwiększenie innowacyjności gospodarki UE)**

### **Cel szczegółowy: zwiększenie konkurencyjności, innowacyjności i produktywności unijnej gospodarki jako całości**

Raport Draghiego, który stał się punktem odniesienia i podstawą do programowania polityk europejskich przez nową Komisję Europejską, zawiera bardzo rozbudowaną diagnozę przyczyn powolnego wzrostu produktywności w Europie rzutującą na zdolność unijnych gospodarek do



konkurowania na rynkach światowych.<sup>25</sup> Pokazuje w sposób niezwykle przekonywujący wyzwania jakie stoją w tym obszarze i jak Unia Europejska powinna zareagować. Z punktu widzenia Polski, ma on jednak zasadnicze słabości, które wymagają ponownej analizy i być może zmiany części rekomendacji.

## a) Brak uwzględnienia Europy Środkowo-Wschodniej

Dokument koncentruje się przede wszystkim na największych gospodarkach Eurolandu, takich jak Niemcy i Francja, ignorując bardziej zróżnicowane potrzeby mniejszych państw UE. **Ta skupiona na dużych graczach perspektywa ogranicza uniwersalność zaleceń, które głównie wspierają duże, przemysłowe sektory krajów rozwiniętych, często o obniżającej się dynamice innowacji.**

Raport zawiera wnioski i sugestie działań, które są w szczególności adekwatne i ukierunkowane na poprawę sytuacji dojrzałych, lecz niewystarczająco innowacyjnych i dynamicznych, przemysłów z tych krajów. Draghi nie odnosi się do dużego zróżnicowania w tempie wzrostu gospodarczego i wzrostu produktywności wewnątrz Unii Europejskiej i nie poszukuje inspiracji dla polityki w doświadczeniu tych państw UE, które przeżywały okres wysokiego i nieprzerwanego wzrostu.

Nawet jeśli miało to związek z efektem doganiania średniej europejskiej, to pozytywny wpływ na tempo wzrostu pozostałych gospodarek UE był znaczący. Wystarczy wspomnieć, że wewnętrzny obrót towarami na przykład pomiędzy gospodarką Niemiec i Polski osiągnął wymiary porównywalne do obrotów handlowych Niemiec i Chin. Trzeba dostrzec potencjał wzmocnienia

<sup>25</sup> *The future of European competitiveness Part A | A competitiveness strategy for Europe*; September 2024, ; *The future of European competitiveness Part B | In-depth analysis and recommendations*, September 2024



konkurencyjności poprzez powiększenie wewnątrzunijnego handlu z szybko rozwijającymi się gospodarkami spoza strefy Euro.

W ostatecznym rozrachunku siła i skuteczność działania UE zależy od efektywności jej składowych gospodarek. Stąd waga wzmocnienia jednolitego rynku, uruchomienia niewykorzystanych potencjałów przedsiębiorczości, dbania o rozwój unijnej gospodarki i jej otwartość i zdolność do konkurowania w skali międzynarodowej. Ułatwi to również absorpcję i rozwój nowych technologii kluczowych dla przyszłości gospodarki europejskiej.

## b) Niedoszacowanie roli MŚP

Jedną z dostrzegalnych cech raportu jest jego nadmierna koncentracja na dużych przedsiębiorstwach i projektach o dużej skali, które mogą osiągnąć efekt porównywalny z firmami Stanów Zjednoczonych czy Chin. Trzeba dostrzec znaczącą rolę małych i średnich przedsiębiorstw, których kondycja i potencjał wzrostu są kluczowe dla konkurencyjności całej Europy. **Przykład Polski pokazuje, że uwolnienie potencjału przedsiębiorczości wśród obywateli może przyspieszyć wzrost gospodarczy i przyczynić się do dywersyfikacji gospodarki.**

Widać także swojego rodzaju sprzeczność pomiędzy propozycjami wzmocnienia globalnej pozycji wielkich firm europejskich tj. swojego rodzaju „czempionów” bez zwracania uwagi na ich pozycję konkurencyjną względem innych dużych, średnich i małych przedsiębiorstw.

Kreowanie „czempionów” może prowadzić do nadużycia ich pozycji rynkowej vis-a-vis licznych dostawców lub odbiorców ich produktów.

Konkurencyjność gospodarek wynika ze zdolności konkurowania przedsiębiorstw. To one, kupują i sprzedają na rynku krajowym i zagranicznym, to one kalkulują koszty i wypracowują zyski. To firmy wchodzą w interakcje handlowe, w których muszą udowodnić zdolność do sprostania



światowej konkurencji. Nawet przedsiębiorstwa, które nigdy nie eksportowały też przyczyniają się uzyskania zdolności konkurencyjnej przez europejskich eksporterów.

Dbłość o kondycję wszystkich firm, nie tylko eksportujących jest podstawą do utrzymania i poprawy konkurencyjności całej gospodarki europejskiej. Znajduje to odniesienie w postulatach dotyczących Jednolitego Rynku będących przedmiotem rozważań w Raporcie Enrico Letty. Jednakże propozycje tam zawarte, mają w dużej mierze charakter postulatyczny i niekoniecznie wskazują konkretne rozwiązania, które mogłyby ułatwić funkcjonowanie wszystkim europejskim firmom.

### **c) Podporządkowanie handlu interesom przemysłu**

W propozycjach raportu pojawia się również idea podporządkowania polityki handlowej polityce przemysłowej, co mogłoby prowadzić do osłabienia systemu WTO i naruszenia zasad wolnego handlu, szczególnie w odniesieniu do stosowania subsydiów. Choć Draghi postuluje bardziej „realistyczną” politykę gospodarczą, brak precyzyjnej analizy pojęcia „naiwności” w strategii handlowej sprawia, że jego zalecenia wydają się niepełne.

Ponadto, w Raporcie zbyt mało podkreśla się korzyści jakie gospodarkom europejskim przyniósł dotychczasowy system otwartej gospodarki, stosowania reguł ustalonych globalnie i unikanie agresywnej polityki przemysłowej stawiającej na protekcjonizm wychowawczy. Tego typu polityka oceniana jest jako naiwność. Postulat prowadzenia mniej „naiwnej” polityki gospodarczej w ogóle i pozbawionej „naiwności” polityki przemysłowej w szczególności oparty jest o założenie, że wszyscy inni ważni partnerzy tak postępują. Samo pojęcie „naiwności” nie jest tu jakoś dokładniej definiowane, ale pozwala na pominięcie szerszej analizy, co to oznacza dla wyborów polityki gospodarczej.



Dla skuteczności takiej polityki potrzebne są dużo silniejsze powiązania pomiędzy, a nawet swojego rodzaju przenikanie się interesów biznesu z ośrodkami państwowymi prowadzącymi politykę gospodarczą, co może być dużo trudniejsze w przypadku Europy. Poza tym choć szczyt fascynacji sukcesami takich związków i skuteczności sterowania gospodarką chińską mamy już poza sobą, to nie dokonuje się przy okazji ocen długofalowych skutków takiej polityki, doświadczanych na przykład przez Japonię.

#### **d) Naśladownictwo zamiast kreatywności**

Draghi wskazuje także na potrzebę intensyfikacji rozwoju technologii, ale brak jest klarowności co do strategii wyboru tych dziedzin, w których Europa ma szansę na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej. Jego podejście sugeruje dążenie do naśladowania USA i innych potęg technologicznych, jednak bez odpowiedniego przemyślenia, czy takie podejście jest opłacalne w kontekście europejskim. Na przykład, w dziedzinie produkcji chipów, dublowanie inwestycji USA może nie przynieść podobnych rezultatów w Europie.

Zamiast bezpośredniego przenoszenia wzorców z zewnątrz, należy opracować strategię o solidnych podstawach, uwzględniającą specyficzne, wybory specjalizacji, potrzeby i możliwości UE, szczególnie w kontekście niezależności technologicznej i bezpieczeństwa, takich jak konieczność rozwoju własnych technologii cyfrowych.

#### **e) Niedoszacowanie roli polityki spójności**

Naszym zdaniem europejska **polityka spójności odgrywa kluczową rolę w umacnianiu gospodarek wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej**. Doświadczenie Polski pokazuje, że polityka spójności znacząco przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw, gdy efektywnie użyte środki kieruje się na inwestycje w infrastrukturę, innowacje



i rozwój regionalny. Przedsiębiorstwa korzystające z lepszej infrastruktury, dostępu do nowoczesnych technologii czy programów wspierających badania i rozwój są w stanie efektywniej działać na rynkach lokalnych i globalnych.

Niższe koszty transportu dzięki lepszym drogom i kolei, rozwój infrastruktury cyfrowej czy dostęp do wykwalifikowanych pracowników, wspierane przez programy edukacyjne i szkoleniowe finansowane ze środków UE, pozwalają przedsiębiorstwom z regionów mniej rozwiniętych konkurować na równych zasadach z firmami z bardziej zaawansowanych gospodarczo krajów UE, intensyfikując zdrową konkurencję. Tym samym polityka spójności wspiera budowanie rosnącego, bardziej wyrównanego i dynamicznego rynku wewnętrznego.

Niwelowanie różnic rozwojowych i infrastrukturalnych poprzez politykę spójności nie tylko zwiększa dobrobyt mieszkańców objętych wsparciem regionów, ale przynosi korzyści wszystkim państwom członkowskim. Sprawniejsza sieć transportowa i energetyczna, rozwój rynków lokalnych oraz zmniejszenie migracji wewnętrznej dzięki poprawie warunków życia w biedniejszych regionach wspiera rozwój, stabilność i spójność całej Unii Europejskiej.

**Utrzymanie i rozwijanie polityki spójności jest zatem niezbędne, aby sprostać wyzwaniom, przed którymi stoi gospodarka europejska.** W obliczu globalnej konkurencji i kryzysów polityka ta stanowi skuteczne narzędzie wzmacniania konkurencyjności całej gospodarki europejskiej poprzez zwiększenie możliwości wykorzystania potencjału wszystkich regionów UE. W szczególności umożliwia to skrócenie i utrzymanie w większej części w ramach UE łańcuchów dostaw. Sprzyja jednocześnie uzyskaniu większej odporności gospodarek UE na szoki zewnętrzne i umocnieniu otwartej strategicznej autonomii.



## Cel szczegółowy: zrównoważenie europejskiej polityki przemysłowej

Wdrażanie Umowy Paryskiej oraz szybki rozwój technologiczny wywołały nową rywalizację między gospodarkami światowymi, zmierzającą do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej opartej na technologiach zero- i niskoemisyjnych. Przykładem tego trendu są amerykańska ustawa „*Inflation Reduction Act*” (IRA), chiński 14. Plan Pięcioletni oraz japoński Zielony Plan Transformacji, które mają na celu wsparcie rozwoju przemysłów opartych na technologiach ekologicznych.

W celu realizacji Umowy Paryskiej Unia Europejska przyjęła niezwykle ambitny projekt Europejskiego Zielonego Ładu, licząc na dostosowanie się przedsiębiorców do nowych regulacji, jednak skala wymaganych zmian i nierówny poziom wsparcia między regionami przy presji konkurencyjnej ze strony krajów o mniej restrykcyjnej polityce klimatycznej spowodowały osłabienie europejskiej gospodarki.

Europejski przemysł, obciążony kosztami związanymi z transformacją, staje się mniej konkurencyjny na rynkach globalnych. W krajach poza UE, takich jak Stany Zjednoczone czy Chiny, obciążenia kosztami transformacji ekologicznej są mniejsze. Raport przygotowany przez Mario Draghiego wskazuje na istotny rozdział pomiędzy sytuacją w Europie, a jej partnerami na całym świecie. To z kolei prowadzi do odpływu inwestycji i problemów dla europejskich firm, takich jak ThyssenKrupp, Volkswagen czy inne przedsiębiorstwa sektora samochodowego, które muszą zmierzyć się z rosnącymi kosztami produkcji i presją regulacyjną.

**UE musi znaleźć równowagę między ambitnymi celami klimatycznymi a potrzebą zapewnienia konkurencyjności gospodarki i dobrobytu społecznego.** Reformy Unii Europejskiej powinny to ułatwić. Zgodnie z zapowiedzią Ursuli von der Leyen, europejska polityka



przemysłowa ma stać się priorytetem politycznym, z planem utworzenia Europejskiego Funduszu Konkurencyjności.

## a) Europejski Fundusz Konkurencyjności

Proponujemy podążenie tropem wskazanym przez polski Instytut Zielonej Gospodarki oraz Cambridge Econometrics, które zalecają **skoncentrowanie europejskiej polityki przemysłowej na wyrównaniu konkurencyjności z USA i uruchomienie Europejskiego Funduszu Konkurencyjności w wysokości porównywalnej do środków przewidzianych w amerykańskim *Inflation Reduction Act (IRA)***. Ze względu na zaległości Europy w skutecznym rozwoju, a w szczególności biznesowym wykorzystaniu technologii ekologicznych, zaleca się rozpoczęcie jego działania jak najwcześniej, najlepiej już w 2027 roku, po zakończeniu programu *NextGenerationEU*.

**Proponujemy finansowanie Funduszu poprzez wspólną emisję długu UE, co zmniejszy obecną już ogromną presję na budżet unijny i pozwoli na uniknięcie konkurowania priorytetów polityki przemysłowej z priorytetami polityk tradycyjnie finansowanych z budżetu, takich jak np. polityka rolna czy polityka spójności.** Podział środków Europejskiego Funduszu Konkurencyjności pomiędzy państwa członkowskie powinien zależeć od wielkości zatrudnienia w sektorach przemysłowych, ale również wspierać te państwa, które mają więcej do nadrobienia w procesie transformacji ku neutralności klimatycznej.

**Zaciągnięcie wspólnego długu powinno być okazją do przeprowadzenia dyskusji o poszerzeniu katalogu dochodów własnych, w szczególności opodatkowania gigantów technologicznych działających na rynku europejskim, tak by stworzyć solidne ramy umożliwiające stabilne generowanie środków umożliwiających spłatę zadłużenia.** Aby to umożliwić należy przyjąć opóźniony początek spłacania pożyczek zaciągniętych na poczet





Europejskiego Funduszu Konkurencyjności, na przykład od 2034 i rozciągnąć ten proces, podobnie jak *NextGenerationEU* na kolejne 30 lat.

Europejski Fundusz Konkurencyjności, powinien wspierać transformację przemysłową UE w kierunku neutralności klimatycznej. Fundusz ten powinien w jak największym stopniu przyjąć podejście biznesowe, tak by uniknąć sytuacji, że funkcjonowanie firm przechodzących proces transformacji staje się zależne od uzyskiwanego wsparcia. Nawet przy takim podejściu nie uda się uniknąć ryzyka nietrafionych bądź nieprzynoszących dochodów inwestycji, na co dowodem może być ostatnie bankructwo firmy Northvolt, czy Liliium. Celem powinno być utrzymanie konkurencyjności europejskich firm, a zwłaszcza tych mogących zaangażować wysokokwalifikowanych, innowacyjnych pracowników i oferujących dobrze płatne miejsca pracy w europejskich przemyślach clean-tech. To jest niezbędny warunek zachowania europejskiego modelu społecznego i jego wartości.

Odpowiedź na pytanie, czy możliwe jest stworzenie polityki energetycznej UE, która jednocześnie zapewni bezpieczeństwo dostaw surowców energetycznych i będzie realizowana w duchu solidarności, brzmi twierdząco. Aby jednak osiągnąć taki stan, konieczne są trudne reformy, które pozwolą na przewyciężenie obecnych barier i partykularyzmów narodowych. Kluczowym krokiem będzie zbudowanie w pełni funkcjonalnego wspólnego rynku energii oraz zapewnienie skutecznej konkurencji w ramach tego rynku. To właśnie mechanizmy rynkowe, wspierane przez niezależnych regulatorów energetycznych, mogą zagwarantować Unii wysoki poziom bezpieczeństwa dostaw dla wszystkich państw członkowskich. Działania w tej sferze powinny obejmować przejrzystość, solidarność oraz niedyskryminacyjną politykę krajową, zgodną z zasadami wspólnego rynku energetycznego UE.

Wspólny rynek energii, będący wynikiem procesu liberalizacji i oparty na swobodzie przepływu towarów między państwami członkowskimi, może pomóc w minimalizacji zagrożeń związanych



z dominacją interesów narodowych. Budowa oraz modernizacja infrastruktury energetycznej w UE – w tym Inter-konektorów, magazynów energii, terminali LNG, podziemnych magazynów gazu oraz gazociągów – w połączeniu z zliberalizowanym wspólnym rynkiem energii, pozwolą krajom członkowskim na osiągnięcie porównywalnych bilansów energetycznych i zależności importowych. Dzięki temu państwa UE będą miały bardziej zbieżne interesy i oczekiwania względem wspólnej polityki energetycznej, co będzie sprzyjało bezpieczeństwu oraz solidarności energetycznej.

**Chociaż artykuł 192(2) w połączeniu z artykułem 194(2) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) daje państwom członkowskim pewną swobodę w wyborze źródeł energii i strukturze ich zaopatrzenia, istnieje możliwość wykorzystania artykułu 114 TFUE jako podstawy prawnej do harmonizacji i zbliżania przepisów krajowych.** Parlament Europejski i Rada mogą, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmować środki dotyczące ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego, co pozwoliłoby na skuteczniejsze zintegrowanie krajowych polityk energetycznych.

Potrzebna jest także dalsza dywersyfikacja źródeł energii w ramach wspólnego rynku oraz wypracowanie spójnej polityki zewnętrznej w dziedzinie energii. Ważne będzie wypracowanie wspólnego stanowiska UE wobec zewnętrznych dostawców surowców energetycznych, co mogłoby zapobiec wykorzystywaniu energii jako narzędzia politycznego nacisku na Unię. W ten sposób można by zminimalizować ryzyko rozbijania jedności państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

Polityka energetyczna UE w obszarze bezpieczeństwa i solidarności energetycznej wymaga pokonania licznych barier, które wynikają z różnorodnych interesów narodowych. Procesy integracyjne w Unii Europejskiej, mimo okresowych zastoje i konfliktów, w ostatnich dekadach



przyniosły istotne zmiany legislacyjne na poziomie unijnym i krajowym, które przybliżają państwa członkowskie do stworzenia wspólnej polityki energetycznej.

**Choć istnieją już podstawy prawne do integracji, takie jak artykuł 194 TFUE oraz akty prawa wtórne, to osiągnięcie pełnej solidarności energetycznej wymaga także woli politycznej.** Rozbieżności w podejściu poszczególnych państw do kwestii bezpieczeństwa dostaw gazu oraz polityki zagranicznej nadal stanowią przeszkodę dla stworzenia jednolitej, spójnej polityki energetycznej UE. Zbudowanie wspólnego rynku energii, który umożliwi swobodny handel między krajami UE, może pozwolić na zbliżenie bilansów energetycznych i importowych, co przyczyni się do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego i solidarności w całej Unii.

## **b) Co dalej z Zielonym Ładem?**

Transformacja ekologiczna jest niezwykle ambitnym projektem i dlatego wymaga szerokiej akceptacji społecznej. Rosnące koszty życia i niepewność gospodarcza sprawiają, że opinia publiczna coraz częściej postrzega w postępach tej transformacji źródła problemów gospodarki europejskiej. Wprowadzenie Zielonego Ładu wiąże się przecież z rosnącymi kosztami energii, które są wynikiem zarówno wzrostu cen surowców, jak i systemu opłat za emisję dwutlenku węgla (ETS).

W szczególności odczuwalne będzie wprowadzenie kolejnego etapu handlu emisjami tzw. ETS 2 który w dużej mierze obciąży bezpośrednio konsumentów. Droższa energia napędza inflację i jest odczuwana jako wyraźne obniżenie siły nabywczej konsumentów. Zjawisko to jest szczególnie dotkliwe w kontekście obecnych trudności gospodarczych, takich jak przedłużające się konsekwencje pandemii COVID-19 czy kryzysu geopolitycznego.



Przyjęte tempo realizacji Zielonego Ładu wywołuje obawy o zbyt szybkie zmiany, które przekraczają zdolności adaptacyjne gospodarek krajów członkowskich. Nie wszystkie państwa są jednakowo przygotowane na tak intensywną transformację, co prowadzi do nierówności wśród państw członkowskich. Regiony silnie uzależnione od paliw kopalnych, takie jak Polska czy Czechy, ponoszą wyższe koszty społeczno-gospodarcze. Szukanie metod kompensacji tych kosztów w postaci środków z pomocy publicznej zwiększa dysproporcje w ramach UE.

**W badaniach opinii społecznej kluczowymi problemami wskazywanymi przez obywateli są bezpieczeństwo, koszty życia, koszty energii i perspektywy gospodarcze, które przesłaniają pilność działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu. Brak społecznego wsparcia dla reform może prowadzić do niechęci podejmowania kolejnych kroków, co zagraża realizacji celów klimatycznych UE.**

Reforma UE musi uwzględniać te społeczne i gospodarcze koszty transformacji ekologicznej. Zielony Ład, choć ambitny i konieczny w kontekście zmian klimatycznych, wymaga bardziej zrównoważonego podejścia, które pozwoli na lepsze dostosowanie tempa zmian do możliwości gospodarek i społeczeństw. **Aby zyskać społeczną akceptację dla dalszych działań są konieczne działania wspierające, takie jak inwestycje w nowe technologie, fundusze kompensacyjne dla regionów najbardziej dotkniętych transformacją czy ulgi dla najbardziej narażonych grup społecznych.** To wymaga zwiększonych środków finansowych, których ani budżety państw członkowskich, ani budżet europejski nie są w stanie obecnie zapewnić.

**[Cel szczegółowy: wprowadzenie Europejskiej Unii Rynków Kapitałowych](#)**



Wiele wysiłku powinno zostać włożone, aby Unia Rynków Kapitałowych (CMU) z ambitnego projektu, stała się autentycznym czynnikiem funkcjonowania zjednoczonego rynku kapitałowego w ramach Unii Europejskiej (UE). Diagnoza problemów jest szeroko opisana w raportach Letty i Dragiego, ale konkretny postęp jeszcze jest przed nami. Istniejące propozycje nie rozwiązują głębokich wyzwań strukturalnych utrudniających integrację rynków kapitałowych.

Potrzebne jest zaangażowanie tych członków UE, które same posiadają największe krajowe rynki kapitałowe. **Brak jednolitego podejścia w tandemie francusko-niemieckim, budzi obawy, że nie da się przelamać fragmentacji rynku kapitałowego.** Fragmentacja rynków kapitałowych negatywnie przekłada się na wzrost innowacyjności i wzrost rozwoju gospodarczego. Dla polskich firm brak zintegrowanych rynków kapitałowych ogranicza dostęp do kapitału wysokiego ryzyka, utrudniając wzrost innowacyjnych sektorów. Bez wystarczającego kapitału który mógłby być pozyskany na rynkach europejskich, takie firmy często zwracają się ku USA, przenosząc tam nawet swoją aktywność. Rozwiązaniem jest usunięcie przynajmniej najbardziej dokuczliwych różnic regulacyjnych pomiędzy krajami członkowskimi. W szczególności w zakresie zasad opodatkowania i reguł niewypłacalności.

Ponadto na możliwości funkcjonowania rynku kapitałowego ma wpływ bardzo wiele nawet mniej istotnych drobnych różnic w regulacjach, interpretacjach a nawet podejściu regulatorów krajów członkowskich. Zintegrowany europejski rynek kapitałowy może odegrać kluczową rolę w budowaniu silnej i konkurencyjnej gospodarki Unii Europejskiej. Jego znaczenie można dostrzec w kilku kluczowych obszarach:

- **Finansowanie innowacji i start-upów:** Zintegrowany rynek umożliwia lepszy dostęp do kapitału dla młodych, innowacyjnych przedsiębiorstw oraz spółek nienotowanych na giełdzie, zapewniając im środki na rozwój i skalowanie działalności. To szczególnie ważne dla sektora technologicznego i kontynuowania zielonej transformacji.



- **Wejście na rynki publiczne:** zintegrowany rynek kapitałowy może znacznie ułatwić przedsiębiorstwom wchodzenie na giełdy oraz pozyskiwanie kapitału z publicznych źródeł, redukując bariery i koszty związane z wypełnianiem wymogów regulacji w każdym państwie członkowskim osobno oraz borykaniu się z różnicami między rynkami krajowymi.
- **Inwestycje długoterminowe:** spójny rynek może sprzyjać finansowaniu projektów infrastrukturalnych i inwestycji zrównoważonych, które wspierają cele klimatyczne UE oraz budowę bardziej odpornej gospodarki.
- **Inwestycje detaliczne:** integracja rynku kapitałowego w skali całej UE może stworzyć większe możliwości dla inwestorów detalicznych, oferując im szerszy wybór produktów inwestycyjnych oraz bardziej konkurencyjne warunki.
- **Wzmocnienie potencjału bankowego:** dzięki integracji banki mogą mieć lepszy dostęp do kapitału, co może zwiększyć ich potencjał we wspieraniu gospodarki realnej, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw.
- **Inwestycje transgraniczne:** zharmonizowany rynek kapitałowy poprzez eliminację barier dla przepływu kapitału między krajami członkowskimi, może sprzyjać większej dywersyfikacji i efektywności inwestycji w całej Europie.

Z punktu widzenia koniecznych reform w UEZ działania na rzecz zintegrowanego rynku kapitałowego będą sprzyjać stworzeniu solidnego fundamentu wzrostu gospodarczego i innowacyjności w Europie.



## **Działania Celu 3 (utrzymanie dobrobytu obywateli i wysokiej jakości życia w krajach UE):**

### **Cel szczegółowy: wprowadzenie Europejskiej Unii Społecznej**

Choć państwa członkowskie zacieśniały integrację polityczną, gospodarczą i częściowo walutową, nie podjęto wystarczających działań, by stworzyć wspólną politykę społeczną. Pozostaje ona domeną państw, zasadniczo z uwagi na różnice w zasobności i rozwoju. Działania UE ograniczają się głównie do koordynacji narodowych systemów opieki społecznej oraz stosowania „miękkiego prawa” (*soft law*).

Jednocześnie, Europa staje przed wieloma wyzwaniami społecznymi, m.in. starzeniem się populacji, niską dzietnością Europejczyków, wzrostem imigracji, zmianami na rynku pracy, czy narastającymi problemami zdrowia psychicznego. Wymaga to szukania systemowych rozwiązań, które będą mogły objąć całą UE.

Brak wspólnego finansowania i koordynacji polityk publicznych, i skupienie uwagi na wydatkach na bezpieczeństwo, konkurencyjność, politykę spójności, koncentrującą się na infrastrukturze, energetyce czy dekarbonizacji może skutkować ograniczeniami funduszy na kluczowe cele społeczne. **Potrzebne jest przełamanie przekonania, że polityka społeczna to wyłącznie kompetencja narodowa.**

Unia Europejska powinna dążyć do harmonizowania przepisów w zakresie zdrowia, edukacji, pracy oraz usług społecznych, aby zapewnić równy dostęp do tych usług dla wszystkich obywateli, niezależnie od miejsca zamieszkania. Reformy wymagają zwiększenia finansowania programów



społecznych, objęcia funduszami strukturalnymi nowych obszarów społecznych oraz lepszego adresowania projektów finansowanych przez UE.

**Aby Unia Społeczna stała się faktem, potrzebny jest wspólnotowy model polityki społecznej oraz nowa europejska strategia społeczna, która odpowiadałaby na wyzwania przyszłości, uwzględniającą i rozważną politykę migracyjną, i wsparcie dla osób niesamodzielnych czy budowę mieszkań socjalnych, szczególnie ważne dla młodych rodzin.** Przyjęcie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych oraz dotychczasowe, jeszcze bardzo skromne inwestycje w politykę społeczną przynoszą dobre efekty, ale wymagają kontynuacji i rozwinięcia.

## **Działania celu 4 (Wzmocnienie demokracji i wolności obywatelskich w UE):**

### **Cel szczegółowy: Zapewnienie przestrzegania praworządności przez państwa członkowskie UE.**

Skuteczność reformy UE zależy w ogromnym stopniu od zbliżonego rozumienia zagrożeń dla demokracji przez wszystkie państwa członkowskie i od możliwie dużej wspólnoty ich postaw w reakcji na zmiany zachodzące w otoczeniu zewnętrznym UE. Jak nigdy wcześniej procesy integracji europejskiej zależą od jakości funkcjonowania tworzących ją państw członkowskich. Dlatego też wyniki reform zależą od stosowania się do reguł traktatowych w tym także zapewnienia przestrzegania podstawowych zasad państwa prawa.





Pojawiające się w ostatniej dekadzie problemy z przestrzeganiem praworządności w niektórych państwach członkowskich są istotnym motywem reformy Unii Europejskiej. Jest tak m.in. dlatego, że skuteczność zmian w ogromnym stopniu zależy od zbliżonego rozumienia zagrożeń i jednorodności postaw państw członkowskich. W interesie Polski, która dziś jest odbierana jako skuteczny przykład przełamania polityki naruszania prawa poprzez przejęcie władzy przez nowy rząd w wyniku demokratycznych wyborów w 2023 roku leży umocnienie unijnych mechanizmów stojących na straży przestrzegania praworządności

Za szczególnie istotne należy uznać następujące działania Polski:

- o udzielenie zdecydowanego wsparcia dla zawartych w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 22.11.2023 r. propozycji umocnienia procedury art. 7 TUE, głównie poprzez umocnienie roli TSUE. Docelowo, będzie to wymagać zawarcia traktatu rewizyjnego.
- o umocnienie mechanizmu warunkowości w powiązaniu z budżetem UE;
- o zabieganie o podejmowanie decyzji w tych procedurach przez Radę UE względnie Radę Europejską poprzez głosowanie (QMV lub nawet większością zwykłą).
- o wzmocnienie dyskusji o wprowadzeniu do traktatów artykułu z procedurą wyrzucenia państwa z grona państw członkowskich; obecnie w ramach procedury art. 7 TUE można zawiesić udział państwa w różnych unijnych sektorach, łącznie z udziałem w unijnym procesie decyzyjnym; w przypadku jednak gdyby państwo członkowskie przekształciło się w państwo autorytarne bez widoków na zmianę, Unia powinna dysponować przejrzystym mechanizmem, który umożliwiać będzie pozbycie się takiego państwa (zob. również punkt 10.7.).

W tym kontekście należy się również odnieść do procesu rozszerzenia UE. Jego finalizacja leży w witalnym interesie Unii, ale spełnienie pierwszego kryterium kopenhaskiego (trwałe gwarancje



demokracji w państwie przystępującym) musi podlegać szczególnie pieczołowitemu monitorowaniu podczas negocjacji akcesyjnych.<sup>26</sup>

Ponadto należy rozważyć zachęcanie obywateli wszystkich państw UE by w sytuacji łamania reguł państwa prawa aktywnie wykorzystywali swoje prawa nie tylko jako obywatele danego kraju ale także obywatele UE, w tym na przykład prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego na mocy art. 227 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

## II.3 FINANSOWANIE

Niezbędnym elementem każdego projektu jest jego finansowanie. **Projekt reformy UE wymaga zwiększenia zasobów własnych UE i uniezależnienia jej od wpłat narodowych. Wynika to z faktu, iż nie da się przeprowadzić reformy przy utrzymaniu wspólnego budżetu na obecnej wysokości 1 % ogólnego PKB wszystkich krajów członkowskich.**

### a) Kompleksowe spojrzenie na budżet UE

Większość opracowań, analiz i raportów w niewielkim stopniu odnosi się do finansowania realizacji formułowanych w nich postulatów. W Raporcie Dragiego znalazły się szacunki niezbędnych kwot, ale dotyczą one potrzeb związanych z konkurencyjnością, a przecież zakres

<sup>26</sup>Michał Matlak, Monika Sus; *Security and Eastern Enlargement: Bridging the Gap for Wartime EU Accession*; European Policy Center, Policy Brief, 23 October 2024



koniecznych reform jest znacznie szerszy. W dodatku, proponowane przez Dragiego 800 miliardów Euro nie daje odpowiedzi na pytanie, skąd pozyskać fundusze na finansowanie reform w innych obszarach, gdzie zmiany są także konieczne, jak na przykład w:

1. Polityce obronnej,
2. Polityce odporności, zarysowanej w raporcie Niinisto - czyli zdolności reagowania UE na kryzysy, na przykład na kolejne zagrożenia hybrydowe,
3. Polityce konkurencyjności gospodarczej – zarysowanej w raporcie Dragiego i Letty,
4. Polityce cyfrowej – nastawionej na digitalizację sfery publicznej i prywatnej przy jednoczesnym rozwoju systemu zabezpieczeń przed cyberatakami oraz złagodzenie skutków społecznych wynikających z szybkiego tempa zmian wywoływanych rozprzestrzenianiem się AI oraz przemysłu 4.0,
5. Polityki klimatycznej - przy respektowaniu zasad sprawiedliwej transformacji w Europie i oczekiwaniach państw Globalnego Południa na wsparcie ich wysiłków zgodnie z uzgodnieniami ostatniego spotkania COP29 w Baku,
6. Polityki energetycznej – w kontekście osiągnięcia niezależności poprzez rozwoju europejskiej infrastruktury krytycznej energetycznej, potencjału wytwarzania wodoru jako paliwa przyszłości,
7. Polityki rozszerzenia i powiązanych z nią wydatków na odbudowę Ukrainy,
8. Polityki rolnej i zwiększenie wkładu europejskiego rolnictwa w obniżenie emisji lub ich usuwanie z atmosfery,
9. Przygotowań do ewentualnej pandemii lub innych kryzysów zdrowotnych oraz przeciwdziałaniu i reakcji na katastrofy naturalne.



Ilość wyzwań jest większa niż kiedykolwiek, skala oczekiwań dotyczących zaangażowania UE w przypadku każdej nowej kwestii jest coraz większa, a możliwości skutecznej reakcji UE są ograniczone, zarówno przez kwestie uregulowań prawnych i regulacyjnych, jak i właśnie przez możliwe do użycia środki finansowe na poziomie europejskim.

## **b) Zasilanie wspólnych działań z budżetów krajowych**

Finansowanie rozwiązań unijnych, w szczególności wynikających z przyjmowanych regulacji spoczywa głównie na budżetach państw członkowskich bądź podmiotów podlegających danej regulacji. Ogromnie wzrosła skala działań regulacyjnych wymagających znaczącego finansowania wewnątrz państw członkowskich. Prawo europejskie albo bezpośrednio, albo pośrednio wymaga skierowania środków budżetowych na przewidziane tym prawem działania. Jeśli większość prawa krajowego wynika z przyjętych przepisów na poziomie UE, to niewątpliwie również znaczna część finansów publicznych w każdym kraju członkowskim jest powiązana z potrzebami wynikającymi z prawa UE.

Jednocześnie daje się dostrzec ogromne różnicowania możliwości finansów publicznych wśród krajów członkowskich, czego dobitnym przykładem jest odmienne wsparcie środkami publicznymi transformacji w kierunku zielonej gospodarki. Grozi to rozwarstwieniem pomiędzy krajami członkowskimi i nierównościami we wdrażaniu prawa unijnego.

Obecnie środki znajdujące się w budżecie UE są tylko częścią wszystkich funduszy kierowanych na realizację zadań wynikających bezpośrednio z inicjatyw i decyzji na poziomie europejskim. Przyjmowane prawo na poziomie europejskim wywołuje konsekwencji finansowe, które przede wszystkim odczuwane są na poziomie państw członkowskich w trakcie implementacji tego prawa.



Jeśli przyjąć, że przepisy prawa europejskiego zastępują 60-70% przyjmowanych przez parlamenty państw członkowskich przepisów państw krajowych, i że wymagają one wydatków obciążających finanse publiczne na poziomie kraju członkowskiego, to konsekwentnie należy uznać, że znaczna część prawa europejskiego obciąża nie tyle budżet europejski, co budżety krajowe.

Stosowanie prawa europejskiego w wielu przypadkach pociąga za sobą większe koszty (bo nie uwzględniają uwarunkowań lokalnych) w szczególności biorąc pod uwagę skomplikowanie tego prawa i powodowane przez nie procedury biurokratyczne. **Uproszczenie legislacji europejskiej to nie tylko ułatwienie dla przedsiębiorców i innych podmiotów podlegających prawu UE, ale może mieć także pozytywne konsekwencje dla finansów publicznych państw członkowskich.** Problem polega na tym, że często wydatki wiążące się wdrożeniem prawa europejskiego mają charakter sztywny i muszą być traktowane priorytetowo (inaczej pojawia się ryzyko braku implementacji mogące prowadzić do kar finansowych).

W przypadku rozwiązań prawnych mających szczególnie wysokie koszty wdrożenia (jak część przepisów wiążących się dekarbonizacją i odejściem od paliw kopalnych), poszukiwane są sposoby na pokrycie części tych wydatków z funduszy europejskich (ale muszą być one bezpośrednio tematycznie i regulacyjnie powiązane i zawsze są tylko częścią niezbędnych środków wiążących się z wdrożeniem). Stąd na przykład inicjatywa Funduszu Sprawiedliwej Transformacji oferującego wsparcie obszarów, dla których osiągnięcie neutralności klimatycznej do roku 2050 wiąże się z rezygnacją z wydobycia węgla i przestawieniem gospodarki i zatrudnienia na inne tory. Czasami też, celem ułatwienia sfinansowania kosztów wiążących się z wejściem przepisów unijnych, poluzowuje się przepisy dotyczące pomocy publicznej. To rozwiązanie uprzywilejowuje jednak te państwa członkowskie, które są w stanie taką powiększoną pomoc zaoferować. Tak czy inaczej **wydatki publiczne w państwach członkowskich są zdecydowanie większe niż budżet unijny i utrzymywanie budżetu unijnego ograniczonego do 1% GNP maskuje skalę**



**wydatków już ponoszonych w związku ze wspólnymi europejskimi rozwiązaniami i politykami.**

Ponadto w wielu przypadkach pojawia się pytanie, kiedy powiększanie wydatków na wspólnie ustalone cele, na przykład w obszarze bezpieczeństwa, jest bardziej efektywne: gdy każdy kraj członkowski dokonuje ich osobno, czy gdy wydatki są ponoszone łącznie? Niekoniecznie wymaga to zaangażowania budżetu unijnego, jak w przypadku zakupu szczepionek podczas pandemii, czy wspólnych zakupów gazu w sytuacji kryzysu na tym rynku, ale niewątpliwie potwierdza zwiększenia efektywności w sytuacji wspólnych zakupów.

Reforma UE nie może zatem odnieść się do kwestii finansowania przedsięwzięć unijnych niezależnie od tego czy mieszczą się one w wyodrębnionym budżecie, czy też są mobilizowane w formie „*team Europe*” czy finansowane osobno przez państwa członkowskie. Nie można też pominąć wątku zwiększenia efektywności działania UE.

### **c) Konieczność zwiększenia wspólnego budżetu**

Kwestia zasobów finansowych staje się jedną z zasadniczych barier dla dalszego działania UE i jej reform. Dyskusje o tym, jak spłacić wspólny dług w wysokości 723 mld euro zaciągnięty przez UE w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (RRF), uczyniły pilnym znalezienie nowych źródeł finansowania.

**Biorąc pod uwagę nowe kompetencje i zadania UE dostrzegamy konieczność powiększenia zasobów budżetu UE, lub/i tworzenia celowych funduszy mogących finansować niezbędne nakłady na obronność i bezpieczeństwo, sprawiedliwą transformację, przedsiębiorczość czy strategiczną autonomię. W tym celu konieczne jest uzyskanie przez UE trwałej możliwości pozyskiwania środków własnych, w tym całkowicie nowych możliwości pozyskiwania niezbędnych funduszy na międzynarodowych rynkach finansowych.**



Potrzebna jest dyskusja o nowych źródłach przychodów do budżetu unijnego. **Finansowanie wielkich zamierzeń na poziomie europejskim wymaga generowania adekwatnych środków na tym poziomie. Nawet w sprawach konkurencyjności Draghi proponuje zaciągnięcie przez UE wspólnego długu podobnie jak to miało miejsce w przypadku NextGeneration EU. Pojawia się jednak nierozstrzygnięty problem jak to zadłużenie ma zostać spłacone w przypadku braku odpowiednich zasobów budżetu UE. Nie można pozostawić tej kwestii bez konkretnego rozwiązania.**

Jeśli przyjmiemy, że Unia Europejska może się regularnie zadłużać, to jednocześnie powinno się przynajmniej zarysować sposób spłaty obecnych i przyszłych długów. Można wskazać, że źródłem spłaty będą przyszłe dochody budżetu UE, ale to oznacza, że środki będą pochodzić z wpłat państw członkowskich i przyszły budżet UE będzie albo musiał polegać na zwiększeniu tych wpłat, albo trzeba będzie w przyszłości obniżyć wydatki unijne by stworzyć by stworzyć przestrzeń na spłatę zaciągniętego długu. To nie rozwiązuje problemu.

Debata o autentycznych własnych dochodach UE toczy się od lat, ale po raz pierwszy w kontekście potrzeby radykalnego zwiększenia wydatków oraz perspektywy spłaty europejskiego zadłużenia. Wśród istotnych nowych źródeł wymienia się podatek od wielkich platform internetowych, przychody z CBAM (mechanizmu granicznego podatku węglowego). To nadal nie są łatwe do wprowadzenia lub znaczące nowe przychody.

Padły propozycje, aby użyć w tym celu kwot generowanych przez ETS (Europejski System Handlu Emisjami), ale to by oznaczało przekierowanie istniejących dochodów używanych na dekarbonizację w krajach, gdzie ciągle są znaczące emisje CO<sub>2</sub> i jednoczesną konieczność znalezienia nowych źródeł by załatać powstałą dziurę w dochodach na wsparcie transformacji klimatycznej.



Do tego dochodzi aspekt nierównego obciążenia krajów, które mają duże emisje i gromadzą duże środki z tego tytułu – ale mają też duże potrzeby sfinansowania transformacji – oraz państw, które mają gospodarkę wyraźnie mniej emisyjną i nie ponoszą kosztów transformacji, ale też nie generują znaczących kwot z tytułu opłat wynikających z ETS.

Dlatego kierunkiem działania powinno być poszukiwanie dochodów, których źródła nie da się łatwo przypisać do konkretnego kraju członkowskiego tak jak np. w przypadku ceł czy CBAM. Takim dochodem jest zapewne też podatek od wielkich platform cyfrowych, których dochody wynikają z działalności we wszystkich państwa UE, ale podatek od zysków płacony jest tylko w kraju siedziby takiej firmy. Być może właśnie podatki dochodowe firm inwestorów działających jednocześnie w wielu krajach powinny trafiać bezpośrednio do budżetu unijnego.

Należy przy tym dostrzec bardzo ciekawą propozycję Enrico Letty, aby utworzyć dwudziesty ósmy porządek prawny (poza dwudziestoma siedmioma porządkami prawnymi istniejących w obecnych państwach członkowskich) dla firm chcących działać od razu jako firmy europejskie. Można rozważyć, czy opodatkowanie tych firm nie powinno od razu trafiać na poziom unijny.

#### **d) Rozszerzenie Unii Walutowej i Gospodarczej**

**Wprowadzenie euro jest strategicznym sukcesem Unii nie tylko w wymiarze wewnętrznym, ale także w skali światowej.** Choć Polska pozostaje poza strefą euro, dla Polski jak i dla pozostałych państw nieposiadających wspólnego pieniądza, niezwykle ważne znaczenie ma polityka pieniężna i koordynacja innych polityk gospodarczych w ramach Unii Walutowej i Gospodarczej. euro.

W Polsce potrzebna jest rzetelna dyskusja na temat przystąpienia do strefy euro. Wynika to z faktu, że w ramach budżetu ogólnego oraz instrumentów pozabudżetowych (np. w obszarze





Europejskiego Mechanizmu Stabilności ESM) wprowadzono możliwość korzystania z dodatkowych funduszy przeznaczonych wyłącznie na rzecz integracji walutowej i gospodarczej w ramach strefy euro. Dotyczy to w szczególności udzielania pomocy finansowej państwom strefy euro znajdującym się w nierównowadze makroekonomicznej, przeprowadzającym reformy strukturalnych oraz finansującym działania w ramach Unii Bankowej.

W tym obszarze wyzwaniem jest większe skoordynowanie polityk fiskalnych (tj. polityk dochodów i wydatków publicznych) państw członkowskich. Jednym z proponowanych rozwiązań mogłaby być Europejska Rada Fiskalna - wyspecjalizowany organ decyzyjny UE do spraw polityki fiskalnej. Byłby on wybierany i usytuowany ustrojowo analogicznie do Komisji Europejskiej, i podobnie jako ona – wspierany w swoich działaniach przez Radę ECOFIN. Europejska Rada Fiskalna powinna mieć kompetencje konieczne do zapewnienia UE trwałej tożsamości finansowej, a także koordynowania działań w ramach Europejskiego Funduszu Walutowego – potencjalnego nowego instrumentu, działającego na rzecz państw UE w sposób analogiczny do Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

## e) Test Europejskiej Wartości Dodanej

Budżet unijny ma swoje ograniczenia, jednak wiadomo, że wspólne wydatki w ramach UE mogą być bardziej efektywne niż oddzielne finansowanie tych samych działań przez poszczególne państwa członkowskie. Korzyści wynikają przede wszystkim z efektu skali, który pozwala na obniżenie kosztów jednostkowych oraz lepszą koordynację działań. Obecne podejście do ograniczonego budżetu UE nie uwzględnia jednak w pełni tej możliwości.



Jednym z kluczowych wyzwań pozostaje brak systematycznego mechanizmu oceny, w jakich obszarach wspólne wydatki są bardziej opłacalne i mogłyby zostać zaproponowane jako bardziej efektywne niż finansowanie działań na poziomie narodowym. Ograniczony do 1% unijnego PKB budżet jest wydatkowany na wcześniej zdefiniowane polityki i programy, a wszystkie inne wydatki obciążają budżety narodowe. Można by to zmienić przez **wprowadzenie swojego rodzaju testu, które z wydatków przynoszą zwiększoną Europejską Wartość Dodaną (EWD) Uzyskanie Europejskiej Wartości Dodanej mogłoby być operacyjnym kryterium wspólnego finansowania.**

Europejska Wartość Dodana to kryterium odnoszące się do korzyści, jakie mogłoby przynieść działanie podejmowane na poziomie unijnym w porównaniu z działaniami na poziomie narodowym, regionalnym lub lokalnym. Choć UE stosuje zasadę subsydiarności, która mówi, że to co możliwe do realizacji na poziomie narodowym nie powinno być realizowane na poziomie unijnym, brakuje analogicznego mechanizmu oceny dla wspólnych wydatków.

Stosowanie zasady subsydiarności opiera się na dobrze opisanych regułach oceny, czy jest wystarczająca podstawa do podejmowania działań na poziomie europejskim. Swoją rolę odgrywają w tym procesie parlamenty narodowe, mające prawo decydowania o potrzebie lub braku konieczności podejmowania działań na poziomie europejskim. Stanowi to ważne zabezpieczenie przed pochopnym przekazywaniem kompetencji i uprawnień na poziom europejski. W sprawach zwiększenia korzyści i efektywności warto wzmocnić system zachęt do wspólnego finansowania przedsięwzięć przynoszących wyraźną korzyść.

**Wprowadzenie systematycznego testu Europejskiej Wartości Dodanej mogłoby ułatwić podejmowanie decyzji o finansowaniu wspólnych przedsięwzięć. Test taki powinien**



rozpocząć się od symulacji, która pozwoliłaby określić, czy sfinansowanie działania na poziomie unijnym przyniesie oszczędności lub inne wymierne korzyści w porównaniu z finansowaniem krajowym. W następnym kroku należałoby ustalić, czy przedsięwzięcie obejmuje wszystkie państwa członkowskie i powinno być finansowane z budżetu UE, czy też może być realizowane w formule dobrowolnej przez zainteresowane kraje.

Ostatnie lata dostarczyły kilku znaczących przykładów, gdzie wspólne wydatki UE okazały się szczególnie efektywne. Takim przykładem były wspólne zakupy szczepionek przeciwko COVID-19. Dzięki temu mechanizmowi kraje UE mogły szybciej i taniej zapewnić dostęp do szczepień dla swoich obywateli, unikając chaotycznej konkurencji między sobą na rynkach globalnych. Innym przykładem jest możliwość wspólnych zakupów gazu w sytuacji gwałtownych wzrostów cen tego surowca. Koordynacja na poziomie unijnym pozwala tu na lepsze zabezpieczenie dostaw energii i obniżenie kosztów, szczególnie w obliczu kryzysu energetycznego wywołanego przez agresję Rosji na Ukrainę.

**Nie wszystkie wspólne działania muszą być finansowane z centralnego budżetu UE. W przypadku, gdy nie wszystkie kraje członkowskie chcą uczestniczyć w danym przedsięwzięciu, możliwe jest zastosowanie znanego już w UE mechanizmu finansowania *ad hoc*. Polega on na tworzeniu osobnego budżetu opartego na dobrowolnych wpłatach wyłącznie zainteresowanych państw na realizację konkretnego celu.** To podejście, ze znaczącym udziałem Komisji Europejskiej, nazywane jest finansowaniem w formule Team Europe. Taki model pozwala na uniknięcie opóźnień wynikających z konieczności osiągnięcia jednomyślności w całej UE, a jednocześnie daje możliwość realizacji działań przynoszących korzyści dla uczestniczących krajów.



Jednym z obszarów, gdzie wspólne finansowanie mogłoby przynieść znaczne oszczędności, są wydatki na obronność. Zakupy dla własnych armii dokonywane przez poszczególne kraje członkowskie są często realizowane w postaci mniejszych przetargów, na potrzeby narodowych sił zbrojnych i są często duplikowane w innych krajach, w równie ograniczonej skali. Prowadzi to do zwiększonych kosztów i nieefektywności. **Wprowadzenie mechanizmu wspólnych zakupów pozwoliłoby na lepsze wykorzystanie środków, większą standaryzację sprzętu, uzyskanie znaczących efektów skali i stworzenie bardziej zintegrowanego europejskiego systemu obronnego.** Nawet jeśli nie wszystkie państwa zdecydowałyby się na udział w takim mechanizmie, dla uczestniczących krajów mogłoby to oznaczać znaczące oszczędności budżetowe oraz poprawę efektywności operacyjnej.

Aby takie rozwiązania mogły być skutecznie wdrażane, konieczne jest stworzenie jasnych ram organizacyjnych i proceduralnych, które umożliwią systemowe podejście do decyzji o wspólnym finansowaniu. Po pierwsze, potrzebny jest mechanizm testowania korzyści wynikających ze wspólnego finansowania, oparty na obiektywnych kryteriach takich jak oszczędności, efektywność operacyjna oraz potencjał wzrostu konkurencyjności UE.

Po drugie, istotne jest wdrożenie przejrzystego procesu decyzyjnego, który uwzględnia opinie wszystkich zainteresowanych stron: instytucji unijnych i państw członkowskich, a także posługuje się opiniami utworzonych w tym celu grup ekspertów. W ramach tego procesu powinny być wykorzystywane technologie wspomagające, takie jak modele symulacyjne i narzędzia analityczne, które mogą prognozować skutki wspólnego finansowania w zakresie zakupów broni.

Dodatkowo konieczne jest określenie ram prawnych, które mogłyby zapewnić elastyczność finansowania. Ramy te powinny umożliwiać zarówno finansowanie z budżetu UE, jak i możliwość

# RAPORT

„LEPSZA EUROPA”

dobrowolnych wpłat od państw członkowskich. Istotne jest także stworzenie mechanizmów monitorowania i oceny realizowanych projektów, które zapewnią, że wydatki wspólne przynoszą zamierzone rezultaty i są zgodne z zasadą Europejskiej Wartości Dodanej.



## Autorzy raportu:

Koncepcja i opracowanie:

### • **Dr Małgorzata Bonikowska**

Prezes Centrum Stosunków Międzynarodowych i ośrodka THINKTANK. Od 20 lat kieruje CSM, jednym z najstarszych polskich think tanków zajmujących się stosunkami i bezpieczeństwem międzynarodowym. Wykładowca akademicki na Uniwersytecie Warszawskim i Uczelni Vistula. Doktor nauk humanistycznych, specjalizuje się w problematyce stosunków międzynarodowych (ze szczególnym uwzględnieniem Unii Europejskiej) oraz komunikacji w instytucjach publicznych. Absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego (italianistyka), paryskiej Sorbony (historia i nauki polityczne) i PWST (historia kultury), ukończyła dwa programy studiów doktorskich – w Polsce (PAN) i za granicą. Odbyła także studia specjalistyczne w School of International and Public Affairs(SIPA) Uniwersytetu Columbia w Nowym Jorku w ramach stypendium Fulbrighta. Od 1998 kierowała Centrum Informacji Europejskiej w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej Przygotowała i realizowała rządowy Program Informowania Społeczeństwa o integracji Polski z UE, tworzyła sieć Regionalnych Centrów Informacji Europejskiej. W latach 2001-2008 była ekspertem Komisji Europejskiej i szefem Programu Informacji i Komunikacji KE w Polsce a potem w Bułgarii. Autorka ponad 80 publikacji i kilku książek, wypromowała ponad 100 licencjatów, magistrów i dyplomantów.

### • **Dr Jarosław Pietras**

Dr Jarosław Pietras jest ekonomistą i wykładowcą w Kolegium Europejskim w Brugii, specjalizującym się w polityce europejskiej, handlu międzynarodowym oraz finansach



publicznych. W 1986 roku uzyskał stopień doktora nauk ekonomicznych na Uniwersytecie Warszawskim, gdzie wykładał do 2008 roku. Prowadził również zajęcia w Szkole Biznesu Politechniki Warszawskiej i Krajowej Szkole Administracji Publicznej. W latach 1990-2006 pełnił w kolejnych polskich rządach funkcje wiceministra i sekretarza stanu ds. europejskich. Był także szefem Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, odgrywając istotną rolę w negocjacjach akcesyjnych Polski do Unii Europejskiej. Pełnił też funkcję wiceministra w Ministerstwie Finansów. W latach 2008-2020 piastował stanowisko dyrektora generalnego w Sekretariacie Generalnym Rady UE w Brukseli. Jest ekspertem CSM i współpracuje z brukselskim think-tankiem Wilfried Martens Center for European Studies.

Zespół autorski:

• **Prof. Jan Barcz**

Jan Barcz jest profesorem nauk prawnych, specjalistą w zakresie prawa międzynarodowego i europejskiego oraz doświadczonym dyplomata. W latach 1995–1999 pełnił funkcję ambasadora RP w Wiedniu. W okresie 2000–2001 był dyrektorem Departamentu Unii Europejskiej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz dyrektorem Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Zagranicznych. Prof. Barcz jest również cenionym wykładowcą akademickim i autorem licznych podręczników, monografii oraz artykułów naukowych. Obecnie emerytowany nauczyciel akademicki. Członek Team Europe Direct i Konferencji Ambasadorów RP.



## • **Prof. Bogdan Góralczyk**

Prof. Bogdan Góralczyk jest specjalistą w dziedzinie polityki międzynarodowej i integracji europejskiej. Jest profesorem na Uniwersytecie Warszawskim, gdzie prowadzi wykłady dotyczące polityki europejskiej i stosunków międzynarodowych. Prof. Góralczyk pełnił liczne funkcje w instytucjach akademickich i think tankach, a jego badania koncentrują się na roli Unii Europejskiej w polityce międzynarodowej, a także na integracji europejskiej. Jako autor licznych publikacji naukowych, jego prace są uznawane za istotny wkład w rozwój wiedzy na temat UE, jej polityki zagranicznej i procesów integracyjnych.

## • **Dr Beata Górka-Winter**

Dr Beata Górka-Winter jest analitykiem, doktorem nauk społeczno-politycznych oraz wykładowcą na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Jest także koordynatorką programu "Bezpieczeństwo Międzynarodowe" w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (PISM), gdzie odpowiada za kwestie związane z polityką bezpieczeństwa. Dr Górka-Winter jest autorką i współautorką wielu publikacji dotyczących polityki bezpieczeństwa Polski, NATO, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, obrony przeciwrakietowej oraz reformy sektora bezpieczeństwa. Była obserwatorem wyborczym OSCE w Kosowie i na Ukrainie oraz członkiem grupy doradczej ONZ ds. reformy sektora bezpieczeństwa w Kaukazie Południowym.

## • **Prof. Mirosław Grewiński**

Prof. dr hab. Mirosław Grewiński pełni funkcję Rektora Uczelni Korczaka oraz Prezesa Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej. Jest także Przewodniczącym Rady





Pomocy Społecznej przy Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej oraz Prezesem Zarządu Towarzystwa Wiedzy Powszechnej. Ponadto, pełni rolę Wiceprezesa Komitetu Nauk o Pracy i Polityki Społecznej Polskiej Akademii Nauk oraz Wiceprzewodniczącego Międzynarodowego Stowarzyszenia Janusza Korczaka (IKA). Prof. Grewiński jest autorem około 300 publikacji naukowych, w tym 50 książek dotyczących polityki społecznej. Jego zainteresowania badawcze obejmują wielosektorową politykę społeczną, politykę spójności Unii Europejskiej, rynek pracy, integrację społeczną, rozwój lokalny oraz gospodarkę społeczną.

## • **Marcin Korolec**

Dyrektor Instytutu Zielonej Gospodarki, Prezes Fundacji Promocji Pojazdów Elektrycznych. Członek Rad Nadzorczych European Climate Foundation (2024), IDDRI (2024), Meva Energy (2020), InnoEnergy (2019), Transport&Environment (2019). Członek Climate and Environment Advisory Council w European Investment Bank (2021). Prawnik, wieloletni pracownik administracji państwowej. Od listopada 2013 do listopada 2015 roku był Pełnomocnikiem Rządu do spraw Polityki Klimatycznej, w latach 2011 – 2013 pełnił funkcję Ministra Środowiska, a od 2005 do 2011, Wiceminister Gospodarki (w latach 2005 – 2015 reprezentował Polskę podczas ponad 120 posiedzeń Rady Ministrów UE ds. Klimatu, Środowiska, Handlu, Konkurencyjności i Energii, w latach 2005 - 2011 był koordynatorem polskiej współpracy z OECD). Był Prezydentem, organizowanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych 19 Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej w Warszawie (COP19). Marcin Korolec brał udział w procesie negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej (1998 – 2004), jako Asystent i Doradca Ministra Jana Kułakowskiego oraz Minister Danuty Hubner. W latach 2010 - 2011 był członkiem Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. W 2011 wprowadził Polskę do Rady Administracyjnej Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (IRENA) w Abu Dhabi. Był



współzałożycielem Zielonego Trójkąta Weimarskiego – współpracy Ministrów Środowiska Francji, Niemiec i Polski (2013), Reprezentował Polskę w Zarządzie Zielonym Funduszu Klimatycznym (Green Climate Fund) 2013 - 2015.

## • **Dr hab. Bartłomiej Nowak**

Dr hab. Bartłomiej Nowak jest profesorem nadzwyczajnym w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, gdzie prowadzi badania i wykłady z zakresu prawa cywilnego, prawa gospodarczego oraz ochrony własności intelektualnej. Jako specjalista w dziedzinie prawa, jest autorem licznych publikacji naukowych, w tym książek i artykułów, które koncentrują się na zagadnieniach związanych z reformą prawa cywilnego i jego zastosowaniami w gospodarce. Dr Nowak angażuje się także w prace badawcze w zakresie prawa UE oraz jego wpływu na krajowe systemy prawne. Jako ekspert współpracuje z różnymi instytucjami naukowymi oraz organami legislacyjnymi.

## • **Prof. Artur Nowak-Far**

Profesor zwyczajny nauk prawnych, doktor nauk ekonomicznych, pracownik naukowy Szkoły Głównej Handlowej. Uznany ekspert prawa finansowego, w tym prawa finansowego Unii Europejskiej. W latach 2013-2015 podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, odpowiedzialny m. in. za kontrolę ustawodawstwa zgodnego z prawem unijnym. Jest autorem licznych publikacji naukowych, w tym książek, artykułów i monografii, dotyczących prawa prywatnego, regulacji ochrony danych oraz wpływu prawa UE na systemy prawne państw członkowskich. Prof. Nowak-Far jest członkiem zarządu Polskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego oraz członkiem European Union Studies Association.



## • **Eugeniusz Smolar**

Eugeniusz Smolar jest ekspertem w zakresie polityki międzynarodowej, był prezes, a obecnie analityk i członek Rady Fundacji Centrum Stosunków Międzynarodowych. Pełni funkcję wiceprzewodniczącego Rady Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Więzień polityczny w PRL, na emigracji dziennikarz i Dyrektor Sekcji Polskiej Serwisu Światowego BBC, współtwórca kwartalnika politycznego „Aneks” (1973-1990) oraz Wydawnictwa Aneks. Autor licznych analiz i raportów poświęconych zagadnieniom polityki zagranicznej Polski, bezpieczeństwu globalnemu, stosunków transatlantyckich, NATO i Unii Europejskiej, także ich polityką wschodnią z polskiej perspektywy.

## Konsultanci:

### • **Dr Prof. Paweł Wojciechowski**

Prof. Paweł Wojciechowski jest ekonomistą z doświadczeniem akademickim, biznesowym i rządowym. W latach 2006-2020 był ministrem finansów, wiceministrem spraw zagranicznych, ambasadorem Polski przy OECD prezesem Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz głównym ekonomistą ZUS. Prof. Paweł Wojciechowski jest ekonomistą z doświadczeniem akademickim, biznesowym i rządowym. Był także głównym ekonomistą w Polskiej Agencji Ubezpieczeń. W latach 1995–2005 pełnił kierownicze stanowiska w PTE Allianz S.A., TFI Atut S.A. i Banku Rozwoju. Wykładał na uniwersytetach Harvarda, John Carroll, Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej oraz Akademii Leona Koźmińskiego.



## • **Dr Jan Olbrycht**

Dr Jan Olbrycht jest polskim i europejskim politykiem oraz wykładowcą na Uniwersytecie Śląskim. Od 2004-2024 roku pełnił funkcję posła do Parlamentu Europejskiego, gdzie pełnił rolę wiceprzewodniczącego komisji rozwoju regionalnego oraz członka komisji transportu i turystyki. Dr Olbrycht angażuje się w kwestie związane z polityką regionalną, funduszami unijnymi oraz zrównoważonym rozwojem. Jego działania koncentrują się na poprawie efektywności wydatkowania funduszy UE oraz wsparciu regionów w dostosowywaniu się do polityki klimatycznej Unii Europejskiej. Członek Team Europe Direct.



# CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi i problemami polityki międzynarodowej.

Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata.

Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów.

Od 2009 r. CSM jest uznawany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzonym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych | ul. Ogrody 24, 03-994 Warszawa | +48 608 593 632



[www.twitter.com/CIR\\_CSM](https://www.twitter.com/CIR_CSM)



[www.facebook.com/CIR.CSM](https://www.facebook.com/CIR.CSM)



CENTRUM  
STOSUNKÓW  
MIĘDZYNARODOWYCH