

JANUSZ JÓZEF WĘC  
Kraków

## PERSPEKTYWY ZMIAN USTROJOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ DO 2025 ROKU IMPLIKACJE DLA POLSKI

### UWAGI WSTĘPNE

Przedmiotem artykułu są perspektywy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej do 2025 r. W części pierwszej przedstawiono pięć scenariuszy zawartych w Białej Księdze z 1 marca 2017 r. oraz pięć wynikających z niej raportów refleksyjnych Komisji Europejskiej. W części drugiej dokonano analizy orędzia o stanie UE, ogłoszonego przez Jeana-Claude'a Junckera 13 września 2017 r. w Parlamencie Europejskim. Część trzecia jest poświęcona ocenie Białej Księgi oraz orędzia o stanie Unii z perspektywy Polski. Natomiast w części czwartej sformułowane zostały wnioski i rekomendacje dla Polski<sup>1</sup>.

### SCENARIUSZE DALSZEGO ROZWOJU UE W ŚWIETLE BIAŁEJ KSIĘGI I RAPORTÓW REFLEKSYJNYCH KOMISJI EUROPEJSKIEJ

#### **Biała Księga z 1 marca 2017 r.**

1 marca 2017 r. Komisja Europejska opublikowała Białą Księgę na temat przyszłości Europy<sup>2</sup>. Zawierała ona pięć scenariuszy dalszego rozwoju UE do 2025 r. Pierwszy z nich zakładał kontynuowanie obecnego programu reform zgodnie z wytycznymi politycznymi Komisji Europejskiej „Nowy początek dla Europy” z 15 lipca 2014 r. oraz deklaracji bratysławskiej przyjętej 16 września 2016 r. przez szefów państw lub rządów<sup>3</sup>. Oznaczało to m.in. wzmocnienie wspólnego rynku, w tym sek-

---

<sup>1</sup> Artykuł został napisany w ramach grantu Jean Monnet Chair *EUCRIS: European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It?*, przyznanego autorowi przez Unię Europejską.

<sup>2</sup> Przedłożenie tego dokumentu zostało zapowiedziane przez przewodniczącego Komisji Jeana-Claude'a Junckera już 14 września 2016 r. w jego orędziu o stanie UE, por. Komisja Europejska. *Orędzie o stanie Unii 2016: w kierunku lepszej Europy – Europy, która chroni, wzmacnia i broni*, Strasburg, 14 września 2016 r., Speech/16/3043, s. 2.

<sup>3</sup> Nieformalne spotkanie 27 szefów państw lub rządów. Deklaracja z Bratysławy. Bratysława, 16 września 2016 r., s. 1-6.

tora energii i technologii cyfrowych, stopniowe postępy w zakresie poprawy funkcjonowania strefy euro, zacieśnianie współpracy w zarządzaniu granicami zewnętrznymi Unii i budowaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego, a także intensywniejszą współpracę we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (WPBiO)<sup>4</sup>. Drugi scenariusz przewidywał dalszy rozwój wspólnego rynku jedynie w zakresie przepływu towarów i kapitału, przy nie w pełni gwarantowanym swobodnym przepływie usług i siły roboczej. Ponadto zakładał on zatrzymanie na obecnym etapie współpracy w strefie euro, polityce imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityce azylowej oraz WPBiO<sup>5</sup>.

Istotą trzeciego scenariusza było z jednej strony pogłębienie współpracy jednej lub kilku grup państw w określonych dziedzinach, a z drugiej strony kontynuowanie obecnego kursu integracji przez pozostałe państwa członkowskie UE według scenariusza pierwszego. Pogłębienie współpracy według tego scenariusza oznaczałoby realizację celów integracyjnych zgodnie z koncepcją dwóch lub wielu prędkości integracyjnych, czyli *de facto* w ramach wzmocnionej współpracy<sup>6</sup>, w następujących obszarach: w polityce podatkowej i społecznej w strefie euro, w polityce imigracyjnej, ochrony granic zewnętrznych i polityce azylowej UE oraz w WPBiO (koordynacja współpracy wojskowej oraz zbrojeniowej)<sup>7</sup>.

Czwarty scenariusz oznaczał zacieśnienie współpracy oraz efektywniejsze niż dotąd egzekwowanie podejmowanych inicjatyw jedynie w takich dziedzinach jak: minimalne wspólne standardy w ramach wspólnego rynku, rozwój innowacji, wspólna polityka handlowa, wzmocnienie i stabilizacja strefy euro, zarządzanie granicami zewnętrznymi, polityka azylowa, zwalczanie terroryzmu, a także pogłębienie integracji w WPBiO, łącznie z utworzeniem Europejskiej Unii Obrony (EUO). Z drugiej strony scenariusz ten zakładał zaniechanie lub ograniczenie współpracy w takich obszarach jak: polityka regionalna, zdrowie publiczne oraz polityka społeczna i zatrudnienia, choć tylko w zakresie niezwiązanym z funkcjonowaniem wspólnego rynku<sup>8</sup>.

Z kolei piąty scenariusz przewidywał pogłębienie integracji (przez wzmocnienie metody wspólnotowej oraz stworzenie nowych norm i instrumentów) we wszystkich politykach na podstawie wspólnej decyzji rządów państw członkowskich. Oznaczało to z jednej strony harmonizację standardów w ramach wspólnego rynku, ustanowienie Unii Finansowej, Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej w ramach UGiW zgodnie z raportem pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r., zaś z drugiej strony – po-

---

<sup>4</sup> Komisja Europejska. *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, Bruksela, 1 marca 2017 r., COM(2017) 2025, s. 16-17.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 18-19.

<sup>6</sup> Przepisy o wzmocnionej współpracy stanowią, że jeśli nie ma innego rozwiązania, to grupa co najmniej 9 państw członkowskich może przyjąć akty prawne, które są wiążące jedynie dla krajów biorących udział w takiej współpracy. Zasady nawiązywania oraz ograniczenia obowiązujące we wzmocnionej współpracy są określone w art. 20 ust. 1-4 TUE, art. 329 ust. 1-2, art. 330 oraz art. 331 ust. 1-2 TFUE.

<sup>7</sup> Komisja Europejska. *Biała Księga...*, s. 20-21.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 22-23.

dobnie jak w scenariuszu czwartym – zacieśnienie kooperacji w zarządzaniu granicami zewnętrznymi, polityce azylowej i zwalczaniu terroryzmu oraz w WPBiO, łącznie z utworzeniem EUO<sup>9</sup>.

## Raporty refleksyjne

Biała Księga stała się przedmiotem debaty na temat dalszych losów UE z udziałem m.in. Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, parlamentów narodowych i zainteresowanych państw członkowskich. W okresie od kwietnia do czerwca 2017 r. Komisja Europejska opublikowała pięć tzw. raportów refleksyjnych. Pierwszy z nich dotyczył ustanowienia społecznego wymiaru UE (26 kwietnia), drugi otwierał debatę na temat wykorzystania możliwości płynących z globalizacji (10 maja), trzeci odnosił się do pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej (31 maja), czwarty był poświęcony dalszemu rozwojowi wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (7 czerwca), zaś piąty dotyczył przyszłości finansów UE (28 czerwca). Każdy z dokumentów zawierał jedynie propozycje, a nie decyzje dotyczące rozwoju UE do 2025 r.<sup>10</sup>

Warto podkreślić, że raporty refleksyjne wyraźnie różniły się między sobą pod względem zgodności z pięcioma scenariuszami przedstawionymi w Białej Księdze. Raport w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej zakładał, że dalszy rozwój UE odbywać się winien według elementów składowych scenariusza trzeciego i piątego. Raport na temat społecznego wymiaru UE zawierał trzy scenariusze, które odpowiadały założeniom drugiego, trzeciego i piątego opisu z Białej Księgi. Raport dotyczący przyszłości wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony również przewidywał trzy warianty reformy tego obszaru według elementów pierwszego, czwartego i piątego scenariusza z Białej Księgi. Raport o dalszym rozwoju finansów UE był najmocniej powiązany z pięcioma scenariuszami. Raport w sprawie globalizacji zajmował się natomiast analizą korzyści i strat wynikających z tego procesu i w najmniejszym stopniu bazował na wspomnianych scenariuszach. Ponieważ najważniejsze znaczenie dla dalszych losów UE mają: raport w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej, raport na temat rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, raport dotyczący społecznego wymiaru UE, a także raport o przyszłości finansów Unii, jedynie one będą przedmiotem dalszej szczegółowej analizy.

### Raport w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej

Raport dotyczący pogłębienia UGiW w logiczny sposób wpisuje się w realizowany od 2012 r. proces reformy ustrojowej strefy euro. Pierwsze próby reformy podjęte w latach 2011-2012 sprowadzały się zasadniczo do wzmocnienia zarządzania gospo-

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 24-25. Por też Komisja Europejska. *Komunikat prasowy*, Bruksela, 1 marca 2017 r., IP/17/385, s. 1-3. Analizę Białej Księgi, por. Komisja Europejska. *Biała Księga dotycząca przyszłości UE*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2017, nr 3, s. 5-6.

<sup>10</sup> Komisja Europejska. *Biała Księga...*, s. 26.

darczego i budżetowego w UGiW. Polegały one m.in. na wprowadzeniu mechanizmów i procedur nadzoru, przyjęciu kilku nowych aktów prawnych oraz podpisaniu umów międzyrządowych. Nowymi regulacjami były: pakt euro plus (2011 r.); semestr europejski (2011 r.); sześciopak (2011 r.); dwupak (2011 r.); pakt fiskalny (2012 r.), a także traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism – ESM*; 2012 r.). Inicjatywy te nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. W 2012 r. kryzys zadłużeniowy strefy euro nie tylko nadal się utrzymywał, ale także wciąż realna była groźba jego rozprzestrzenienia się wśród państw członkowskich strefy. W tej sytuacji zrodził się zamiysł przeprowadzenia kompleksowej reformy ustrojowej strefy euro. Jej realizację rozpoczęto 12 grudnia 2012 r. w oparciu o założenia pakietu Hermana Van Rompuy’a, a obecnie jest ona kontynuowana na podstawie raportu pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r. O ile pakiet Van Rompuy’a nadawał jej wyraźny kierunek, o tyle raport pięciu przewodniczących formuluje już bardzo konkretne cele, instrumenty, metody oraz precyzyjny harmonogram realizacji reformy. Natomiast raport refleksyjny Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. dokonuje analizy dotychczasowego przebiegu reformy ustrojowej strefy euro, a także koryguje niektóre cele i zadania oraz terminy ich realizacji. Z drugiej strony jednak potwierdza on rok 2025 jako datę graniczną dla utworzenia „rzeczywistej” UGiW.

Ocena dotychczasowych prac nad reformą ustrojową strefy euro nie wypada imponująco. W jej wyniku udało się ustanowić jedynie dwa spośród trzech filarów Unii Bankowej. Pierwszym filarem jest Jednolity Mechanizm Nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism - SSM*). Drugi filar tworzą Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Mechanism - SRM*) oraz Jednolity Fundusz ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Fund – SRF*). O ile *SRM* pełni funkcję mechanizmu upadłościowego, o tyle *SRF* odgrywa rolę funduszu upadłościowego w odniesieniu do instytucji kredytowych, w tym banków. W drugim filarze brak jest nadal Wspólnego Mechanizmu Ochronnego (*Common Backstop - CB*), czyli linii kredytowej dla *SRF*. Ponadto nie udało się utworzyć trzeciego filaru Unii Bankowej, czyli Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (*European Deposit Insurance Scheme - EDIS*). W ramach konstytuowanej Unii Fiskalnej weszły w życie sześciopak (grudzień 2011 r.), dwupak (maj 2013 r.), pakt fiskalny (styczeń 2013 r.) oraz utworzona została Europejska Rada Budżetowa (październik 2015 r.). Natomiast w ramach tworzonej Unii Gospodarczej udało się jedynie zmodyfikować semestr europejski (podział semestru na dwie fazy oraz wzmocnienie w nim uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych), zaś w toku znajduje się proces powoływania do życia krajowych rad ds. produktywności<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Por. J. Koleśnik, *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania”, 2013, nr 2, s. 101-103; A. Jurkowska-Zeidler, *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2015, t. XXXIII, s. 189-192; J. J. Węc, *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012-2016*, „Politeja”, 2016, nr 6, s. 174-181.

Raport refleksyjny w sprawie pogłębienia UGiW potwierdza, ale zarazem rewiduje założenia raportu pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r. Sancjonuje on ogólny kierunek reformy strefy euro oraz UGiW, w tym m.in. utworzenie Unii Finansowej, Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej. Zmianie ulegają natomiast – jak wspomniano – niektóre podstawowe cele i zadania, a także terminy ich realizacji. Priorytetowym odtąd zadaniem ma być dokończenie budowy Unii Finansowej, w szczególności utworzenie *CB* w ramach *SRF* oraz wprowadzenie *EDIS*. W odróżnieniu od raportu pięciu przewodniczących, który przewidywał, że nastąpi to do połowy 2017 r., analizowany dokument odracza termin ustanowienia nowych struktur do 2019 r., a w razie niepowodzenia nawet do 2025 r. *CB* w miarę możliwości ma być utworzony do końca 2019 r., zaś *EDIS* do końca 2025 r. *CB* ma być ostatnim z kilku instrumentów wspierających proces restrukturyzacji lub likwidacji instytucji kredytowych. Będzie można z niego korzystać, gdy środki finansowe akcjonariuszy, wierzycieli banków oraz samego *SRF* okażą się niewystarczające. Przedmiotem debaty są nadal źródła jego finansowania. Komisja Europejska proponuje w swoim raporcie refleksyjnym dwa alternatywne źródła. Mogłaby to być albo linia kredytowa *ESM* (po dokonaniu niezbędnych zmian przepisów), który posiada zdolność udzielania pożyczek, wiedzę na temat funkcjonowania rynków oraz wiarygodność kredytową, albo pożyczki lub gwarancje dla *SRF* udzielane przez państwa członkowskie strefy euro. Za priorytetowe zadanie Komisja Europejska uznaje również ustanowienie do końca 2025 r. Unii Rynków Kapitałowych, która wraz z Unią Bankową ma tworzyć Unię Finansową. Winna ona w głównej mierze ułatwić przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym dostęp do finansowania kapitałowego, i odciążyc banki, a nawet stanowić dla nich konkurencję w tym zakresie<sup>12</sup>.

W ramach Unii Fiskalnej jednym z podstawowych zadań winno być ustanowienie mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej dla strefy euro. Uzupełniałyby on stabilizatory budżetu państwa w przypadku silnych wstrząsów asymetrycznych oraz umożliwiłaby „prowadzenie sprawniejszej ogólnej polityki budżetowej dla strefy euro w wyjątkowych okolicznościach, gdyby wyczerpano możliwości związane z polityką pieniężną”. Komisja Europejska przyznaje, że przedmiotem debaty jest obecnie kilka wariantów utworzenia tej nowej struktury, w tym także, podobnie jak w raporcie pięciu przewodniczących, mechanizm zdolności fiskalnej strefy euro. Dwoma głównymi zadaniami mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej dla strefy euro byłyby ochrona inwestycji publicznych przed skutkami pogorszenia koniunktury gospodarczej (europejski program ochrony inwestycji) oraz system ubezpieczeń na wypadek bezrobocia w przypadkach nagłego wzrostu stopy bezrobocia (europejski program reasekruacji społecznych ubezpieczeń od bezrobocia). Źródłem finansowania tego mechanizmu winien być albo *ESM* (po dokonaniu niezbędnych zmian w dotychczasowych przepisach), albo budżet ogólny UE (pod warunkiem włączenia go do wieloletnich ram finansowych Unii), albo zupełnie nowy instrument, zasilany składkami

---

<sup>12</sup> Komisja Europejska. Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej, Bruksela, 31 maja 2017 r., COM(2017) 291 final, s. 19-23, 33.

państw członkowskich w oparciu o odsetek PKB lub odsetek VAT, tudzież przychodami z akcyzy, podatków od osób prawnych lub innych danin. Mechanizm stabilizacji makroekonomicznej dla strefy euro winien być ustanowiony do końca 2025 r. W dalszym ciągu jest rozważana, choć tym razem jedynie w znaczeniu bliżej nieokreślonej perspektywy, idea ustanowienia odrębnego budżetu dla strefy euro<sup>13</sup>.

W ramach Unii Gospodarczej podstawowym celem winno być, podobnie jak w raporcie pięciu przewodniczących, pogłębienie procesu konwergencji gospodarczej i społecznej w strefie euro oraz w UE. Zdaniem Komisji Europejskiej należałoby to osiągnąć przez realizację czterech zadań: po pierwsze, dalsze wzmocnienie semestru europejskiego, a tym samym koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich (do końca 2019 r.); po drugie, wykorzystanie istniejących lub projektowanych struktur unijnych do pogłębienia konwergencji gospodarczej i społecznej (jednolity rynek, w tym wspólny rynek cyfrowy i unia energetyczna, Unia Finansowa i Unia Fiskalna; do końca 2025 r.); po trzecie, większy niż dotąd dostęp państw członkowskich strefy euro i UE (podejmujących reformy strukturalne swych gospodarek) do środków z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Unii (do końca 2025 r.); po czwarte, zagwarantowanie minimalnych standardów socjalnych przewidzianych w europejskim filarze praw socjalnych, o którym mówi raport Komisji Europejskiej z 26 kwietnia 2017 r.<sup>14</sup>

W odróżnieniu od raportu pięciu przewodniczących, Komisja Europejska nie wspomina w analizowanym raporcie refleksyjnym o konieczności utworzenia Unii Politycznej. Jest w nim jedynie mowa o stopniowym rozwoju integracji politycznej strefy euro. W ślad za tym Komisja przewiduje, że do końca 2019 r. nastąpi dalsze wzmocnienie uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w strefie euro, w szczególności w ramach semestru europejskiego, osiągnięte zostaną postępy na drodze ku silniejszej reprezentacji zewnętrznej strefy euro, a także złożony zostanie wniosek Komisji w sprawie włączenia paktu fiskalnego do prawa UE. Rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych miałyby być zagwarantowane w „porozumieniu o demokratycznej rozliczalności w strefie euro” podpisanym przez Komisję Europejską, Parlament Europejski, Eurogrupę oraz inne instytucje i podmioty uczestniczące w reformie strefy. Winno być ono zawarte przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., zaś w przyszłości także włączone do prawa UE. Prace na ustanowieniu silniejszej reprezentacji zewnętrznej strefy euro powinny się natomiast skoncentrować w ciągu najbliższych dwóch lat na przyjęciu przez Radę UE wniosku Komisji Europejskiej w tej sprawie z 21 października 2015 r.<sup>15</sup> Natomiast do końca 2025 r. powinno dojść do ustanowienia urzędu stałego przewodniczącego Eurogrupy i nadania mu uprawnień decyzyjnych, a w przyszłości przekształcenia tego organu w formację Rady UE<sup>16</sup>, utworzenia w pełni jed-

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 23-27, 33.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 23-26.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 28-29.

<sup>16</sup> Stały przewodniczący Eurogrupy/Rady *ECOFIN* byłby jednocześnie ministrem finansów, któremu podlegałoby „ministerstwo” skarbu/finansów strefy euro. „Ministerstwo” skarbu byłoby odpowiedzialne



nolitej zewnętrznej reprezentacji strefy euro, włączenia pozostałych porozumień międzyrządowych dotyczących strefy euro oraz UGiW do prawa Unii, a także utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego<sup>17</sup>.

## Raport na temat przyszłości wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE

Raport refleksyjny na temat przyszłości wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony przedstawiony 7 czerwca 2017 r. przez Komisję Europejską, stanowi wkład do debaty na temat reformy WPBiO, zapowiedzianej niespełna rok wcześniej w nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego UE<sup>18</sup>. W ramach tej debaty od lipca 2016 r. do marca 2017 r. rządy państw członkowskich i instytucje UE przyjęły wiele bardzo istotnych deklaracji, konkluzji politycznych i programów. Były to: deklaracja warszawska o zacieśnieniu praktycznej współpracy między Unią Europejską a *NATO* podpisana 8 lipca 2016 r. przez Donalda Tuska, Jeana-Clauda Junckera oraz Jensa Stoltenberga<sup>19</sup>, deklaracja bratysławska szefów państw lub rządów z 16 września tegoż roku<sup>20</sup>,

---

za nadzór gospodarczy i budżetowy, funkcjonowanie mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej/budżetu strefy euro, koordynację ewentualnej emisji europejskiego bezpiecznego składnika aktywów, a także działalność Europejskiego Mechanizmu Stabilności/Europejskiego Systemu Walutowego. W przyszłości stanowisko stałego przewodniczącego Eurogrupy mogłoby zostać połączone z urzędem komisarza ds. gospodarki i finansów, por. *ibidem*, s. 29-30.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 29-30.

<sup>18</sup> 28 czerwca 2016 r. wysoka przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Federica Mogherini, przedstawiła Radzie Europejskiej globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. W tym samym dniu została ona przyjęta przez Radę Europejską i zastąpiła strategię bezpieczeństwa zewnętrznego Unii z 2003 r. Nowa strategia wyznaczała pięć kierunków działań: bezpieczeństwo i obrona, zwalczanie terroryzmu, bezpieczeństwo cybernetyczne, bezpieczeństwo energetyczne oraz komunikacja strategiczna (lepsza komunikacja z partnerami, przybliżenie WPZiB obywatelom). Przewidywała ona m.in. realizację traktatowych zobowiązań państw członkowskich do wzajemnej pomocy i solidarności, wykorzystywanie procedury stałej współpracy strukturalnej w celu uelastycznienia WPBiO, zapewnienie spójności między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym Unii przez współpracę misji i operacji WPBiO z Europejską Strażą Graniczną i Przybrzeżną oraz wyspecjalizowanymi agencjami, nadanie większej skuteczności polityce imigracyjnej i azylowej (m.in. przez działania prewencyjne i pomoc humanitarną w krajach pochodzenia migrantów), rozwiązanie przeszkód proceduralnych, finansowych i politycznych utrudniających rozmieszczanie grup bojowych, dalszy rozwój misji petersberskich oraz wzmocnianie struktur zarządzania kryzysowego, zacieśnienie współpracy między ESDZ a instytucjami UE, a także rozszerzenie katalogu działań zewnętrznych Unii o dyplomację energetyczną, dyplomację kulturalną i dyplomację gospodarczą, por. Wysoka przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. *Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela, 28 czerwca 2016 r., s. 2-49. Na temat debaty w instytucjach i organach UE poprzedzającej przyjęcie nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego, por. J. J. Węc, *Debata nad nową strategią bezpieczeństwa zewnętrznego na forum instytucji i organów Unii Europejskiej w latach 2012-2015*, „Politeja” 2016, nr 2, s. 211-236.

<sup>19</sup> *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, <http://www.consilium.europa.eu/en>, s. 1-2.

<sup>20</sup> Nieformalne spotkanie 27 szefów państw lub rządów. Deklaracja z Bratysławy..., s. 5.

deklaracja rzymska szefów państw lub rządów z 25 marca 2017 r.<sup>21</sup>, konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych z 14 listopada 2016 r. oraz 6 marca 2017 r. w sprawie realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony<sup>22</sup>, konkluzje Rady Europejskiej z 15 grudnia 2016 r.<sup>23</sup>, a także komunikat Komisji Europejskiej z 30 listopada 2016 r. zawierający europejski plan działania w sektorze obronnym<sup>24</sup>.

Raport refleksyjny z 7 czerwca 2017 r. zawiera trzy scenariusze reformy WPBiO. Komisja Europejska wyraźnie podkreśliła, że nie wykluczają się one wzajemnie, lecz raczej wskazują na trzy różne poziomy integracji w ramach WPBiO. Pierwszy przewiduje zasadniczo utrzymanie współpracy państw członkowskich w WPBiO na dotychczasowym poziomie. Tak jak dotąd, Unia winna jedynie uzupełniać dobrowolne działania państw, zaś zasada solidarności powinna mieć doraźny charakter i być interpretowana indywidualnie przez kraje członkowskie. Oznacza to, że działania Unii miałyby się ograniczać, podobnie jak dotąd, do zarządzania kryzysowego za pomocą misji petersberskich, natomiast bardziej skomplikowane operacje winny być realizowane przez państwa dysponujące większym potencjałem militarnym. Na dotychczasowych zasadach powinna się również opierać współpraca UE z *NATO*. Zmiany w WPBiO oraz polityce kontroli granic zewnętrznych Unii sprowadzałyby się zasadniczo do wzmocnienia uprawnień Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w zakresie do monitorowania i ochrony granic zewnętrznych Unii, a także ustanowienia Europejskiego Funduszu Obronnego (*European Defence Fund – EDF*), z którego środków winny być finansowane jedynie niektóre projekty (np. współpraca w dziedzinie zbrojeń i zaawansowanych technologii, ale nie w zakresie tworzenia nowych zdolności i sił)<sup>25</sup>.

Drugi scenariusz zakłada – podobnie jak pierwszy – że UE ma jedynie uzupełniać dobrowolne działania państw. Jednak inaczej niż dotąd przewiduje on wprowadzenie podziału zadań między Unią a państwami członkowskimi oraz ustanowienie gwarancji solidarności operacyjnej i finansowej. Umożliwi to wspólne finansowanie kluczowych zadań oraz budowę sił wielonarodowych z wykorzystaniem środków *EDF*. Unia zwiększy również „zdolność przerzucania sił zbrojnych oraz pełnego zaangażowania w zarządzanie kryzysami zewnętrznymi” oraz zacieśni współpracę w dziedzinach znajdujących się na styku bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego takich jak: walka z terroryzmem, zwalczanie zagrożeń hybrydowych i cybernetycznych, kontro-

---

<sup>21</sup> Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Deklaracja rzymska, Rzym, 25 marca 2017 r., s. 2-3.

<sup>22</sup> Rada do Spraw Zagranicznych. Konkluzje Rady w sprawie realizacji globalnej strategii Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, Bruksela, 14 listopada 2016 r., 14149/16, s. 1-16. Rada do Spraw Zagranicznych. Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Komunikat prasowy, Bruksela, 6 marca 2017 r., 110/17, s. 1-4.

<sup>23</sup> Rada Europejska. Konkluzje, Bruksela, 15 grudnia 2016 r., EUCO 34/16, s. 3-5.

<sup>24</sup> Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski plan działań w sektorze obronnym, Bruksela, 30 listopada 2016 r., COM(2016) 950 final, s. 1-23.

<sup>25</sup> Komisja Europejska. Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 315 final, s. 12-13, 16-17.



la granic zewnętrznych oraz bezpieczeństwo morskie i energetyczne. Państwa członkowskie zintensyfikują kooperację w zakresie wymiany danych wywiadowczych oraz realizacji programów europejskich służących opracowaniu zaawansowanych technologii. Zacieśnieniu ulegnie również współpraca UE i NATO m.in. w dziedzinie koordynacji operacji nadzoru, interwencji przeciwko grupom terrorystycznym oraz misji na rzecz bezpieczeństwa zewnętrznego i ochrony granic<sup>26</sup>.

Trzeci scenariusz opiera się na założeniu radykalnego pogłębienia integracji w WPBiO, a docelowo ustanowieniu w jej ramach Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (EUBiO)<sup>27</sup>. Utworzenie tej nowej struktury oznaczałoby realizację idei, z którą już w 2003 r. przy okazji kryzysu irackiego wystąpiły Niemcy, Francja, Belgia i Luksemburg. Komisja Europejska przewiduje przy tym następujące etapy konstytuowania EUBiO: po pierwsze, oparcie współpracy państw członkowskich nie tylko na zasadach solidarności operacyjnej i finansowej, ale także na gwarantowanej przez art. 42 ust. 7 TUE wzajemnej pomocy (klauzula sojusznicza); po drugie, ustanowienie systematycznej współpracy wywiadowczej oraz wspólnej oceny zagrożeń i planowania awaryjnego; po trzecie, utworzenie europejskiej agencji badań nad obronnością, której działania winny się przyczynić do rozwoju europejskiego rynku zbrojeniowego (obronności); po czwarte, przeniesienie bezpieczeństwa cybernetycznego na poziom UE; po piąte, wzmocnienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej przez wyposażenie jej w stałe europejskie siły morskie oraz europejskie źródła danych wywiadowczych (m.in. drony i satelity); po szóste, pełne zsynchronizowanie planowania obronnego państw członkowskich; po siódme, wspólne finansowanie i nabywanie zdolności w zakresie nadzoru nad przestrzenią kosmiczną i powietrzną, nadzoru morskiego, komunikacji, a także strategicznego transportu powietrznego i cybernetyki „przy wsparciu Europejskiego Funduszu Obronnego”; po ósme, „większy stopień integracji sił zbrojnych” państw członkowskich. Do kompetencji EUBiO miałyby należeć prowadzenie zaawansowanych operacji obronnych, w tym „operacji przeciwko grupom terrorystycznym, operacji morskich we wrogim otoczeniu lub akcji cyberobrony”. Nie mogłaby ona jednak stanowić konkurencji dla *NATO*, lecz jedynie uzupełniać i dopełniać cele oraz zadania tej organizacji międzynarodowej<sup>28</sup>.

Wraz z raportem refleksyjnym w sprawie ustanowienia EUBiO 7 czerwca 2017 r. Komisja Europejska przedłożyła jeszcze dwa dokumenty. Pierwszym z nich był projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE, dotyczący uchwalenia programu rozwoju przemysłu obronnego, zaś drugim – komunikat o utworzeniu *EDF*. Wniosek ustawodawczy przewidywał przyjęcie programu rozwoju przemysłu obronnego na okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. Program ten będzie miał na celu zwiększenie konkurencyjności przemysłu obronnego Unii, w tym prze-

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 13-14, 16-17.

<sup>27</sup> Biała Księga z 1 marca 2017 r. mówi o ustanowieniu Europejskiej Unii Obrony, zaś raport refleksyjny z 7 czerwca tegoż roku o utworzeniu Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Dla większej przejrzystości w dalszej części analizy przyjmujemy to drugie określenie.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 14-15, 16-17.

myślu cyberobronnego, poprzez wspieranie współpracy między przedsiębiorstwami w fazie rozwojowej produktów i technologii obronnych. Finansowane miałyby być jednak tylko projekty realizowane przez co najmniej trzy przedsiębiorstwa mające swoją siedzibę w co najmniej dwóch państwach członkowskich. Kluczowym elementem programu byłoby ustanowienie *EDF*<sup>29</sup>. Analizowany wniosek ustawodawczy, rozpatrywany w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, był dotąd trzykrotnie omawiany na posiedzeniach Rady UE lub jej organów przygotowawczych i wciąż znajduje się w trakcie procesu legislacyjnego<sup>30</sup>.

We wspomnianym komunikacie Komisji Europejskiej określono natomiast szczegółowe zasady funkcjonowania *EDF*. Winien się on składać z dwóch odrębnych prawnie, ale uzupełniających się materialnie pionów: pionu badawczego oraz pionu poprawy zdolności obronnych. Obydwoma pionami ma zarządzać rada ds. koordynacji, w skład której będą wchodzić przedstawiciele Komisji Europejskiej, wysokiej przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Europejskiej Agencji Obrony, państw członkowskich, a także, stosownie do sytuacji, reprezentanci firm działających na rzecz przemysłu obronnego. Pion badań, który zaczął już funkcjonować w 2017 r. w ramach działań przygotowawczych, ma być finansowany wyłącznie ze środków budżetu ogólnego UE. Do końca 2020 r. na realizację jego zadań przeznaczono 90 mln euro, zaś po 2020 r. jego budżet ma wynosić szacunkowo 500 mln euro rocznie. Z programu winny być finansowane projekty (do poziomu B+T) uwzględniające priorytety w zakresie zdolności obronnych uzgadniane przez państwa członkowskie, w tym projekty realizowane w ramach stałej współpracy strukturalnej (*Permanent Structured Cooperation - PESCO*)<sup>31</sup>. Pion poprawy zdolności obronnych winien służyć finansowemu wspieraniu projektów (powyżej poziomu B+T) budowy prototypów (np. dronów) oraz zamawianiu produktów i technologii wojskowych. Będzie on wspólnie finansowany z budżetów narodowych oraz budżetu ogólnego UE. Budżet pionu zdolności wyniesie 500 mln euro do końca 2020 r., zaś po 2020 r. szacunkowo 1 mld euro rocznie. Łącznie budżet *EDF* będzie się zatem kształtował po 2020 r. na poziomie co najmniej 1,5 mld euro rocznie. Szacuje się jednak, że działania *EDF* staną się dźwignią „dla finansowania krajowego z oczekiwanym efektem mnożnikowym wynoszącym 5”. Biorąc te wyliczenia pod uwagę, należy założyć, że całkowite inwestycje w rozwój zdolności obronnych po 2020 r. winny się kształtować na poziomie 5 mld euro rocz-

---

<sup>29</sup> Komisja Europejska. Wniosek. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski program przemysłu obronnego mający na celu wspieranie konkurencyjności i innowacyjności przemysłu obronnego UE*, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 294 final, s. 1-17.

<sup>30</sup> Procedure 2017/0125/COD <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 14 września 2017 r.), s. 1.

<sup>31</sup> 23 czerwca 2017 r. Rada Europejska postanowiła uruchomić po raz pierwszy stałą współpracę strukturalną pomiędzy zainteresowanymi państwami członkowskimi na podstawie art. 42 ust. 6, art. 46 ust. 1-6 TUE oraz protokołu nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej, załączonego do TUE i TFUE, por. Rada Europejska. Konkluzje, Bruksela, 23 czerwca 2017 r., EUCO 8/17, s. 5. Szerzej na temat zasad nawiązywania i statusu stałej współpracy strukturalnej, por. J. J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2016*, Kraków 2016, s. 256-258.

nie, przy czym udział UE wyniesie 20%. Prognozuje się, że *EDF* będzie docelowo motorem w procesie budowania wspólnego rynku zbrojeniowego (obronnego), a następnie także Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony<sup>32</sup>.

### Raport w sprawie społecznego wymiaru UE

Kryzys zadłużeniowy strefy euro rozpoczął się w 2010 r.<sup>33</sup> Przejawiał się on m.in. wzrostem długu publicznego i zadłużenia prywatnego głównie w Grecji, Irlandii, Portugalii, Hiszpanii i we Włoszech. Następstwa kryzysu dotknęły bardzo boleśnie przede wszystkim młode pokolenie. W 2016 r. stopa bezrobocia wynosiła w UE 18%, w strefie euro sięgnęła 20%, ale w Hiszpanii, we Włoszech i w Grecji osiągnęła poziom 40%. Od 2010 r. aktywność UE w polityce społecznej polegała zasadniczo na zarządzaniu kryzysem. Dopiero w 2017 r. Komisja Europejska zdecydowała się na działania długoterminowe. Ich wyrazem była zarówno Biała Księga, jak i raport refleksyjny w sprawie utworzenia europejskiego filaru praw socjalnych z 26 kwietnia tegoż roku. Na 17 listopada 2017 r. rząd szwedzki i Komisja Europejska zapowiedziały zwołanie tzw. szczytu społecznego na rzecz sprawiedliwego zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w Göteborgu<sup>34</sup>.

W myśl założeń Białej Księgi raport refleksyjny z 26 kwietnia 2017 r. przewiduje trzy możliwe scenariusze dalszego rozwoju polityki społecznej UE: po pierwsze, ograniczenie „wymiaru społecznego” do reguł wolnego rynku; po drugie, objęcie polityki społecznej zasadami wzmocnionej współpracy; po trzecie, zacieśnienie współpracy wszystkich państw członkowskich w polityce społecznej.

Scenariusz pierwszy zakłada skupienie się wyłącznie na jednolitym rynku, co byłoby równoznaczne z utrzymaniem regulacji ułatwiających transgraniczny przepływ osób w zakresie zabezpieczenia społecznego obywateli korzystających z prawa do przemieszczania się, delegowania pracowników, transgranicznej opieki zdrowotnej

---

<sup>32</sup> Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego*, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 295 final, s. 1-20.

<sup>33</sup> Jako początek kryzysu zadłużeniowego Komisja Europejska podaje przełom lat 2010/2011, por. Komisja Europejska. *Notatka prasowa – Unia Bankowa: przywracamy stabilność finansową w strefie euro*, Bruksela, 15 kwietnia 2014 r., s. 1. Szerzej na temat przyczyn, przebiegu oraz wniosków wynikających z kryzysu zadłużeniowego strefy euro por. J. Frankel, *Causes of Eurozone Crises*, w: *Eurozone Crisis. A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, ed. by R. Baldwin and F. Giavazzi, London 2015, s. 109-120. T. Beck and J.-L. Peydró, *Five Years of Crisis (Resolution) – Some Lessons*, w: *Eurozone Crisis...*, s. 63-71. P. De Grauwe, *Design Failures of the Eurozone*, w: *Eurozone Crisis...*, s. 99-108. T. Kunstein, W. Wessels, *Die Europäische Union in der Währungskrise. Eckdaten und Schlüsselentscheidungen*, „Integration“, 2011, H. 4, s. 308-322. M. Pietrzykowski, *Polska na drodze do reformowanej strefy euro*, Poznań 2014, s. 44-58. M. Götz, *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Warszawa 2012. Por. też M. Gruszczyński, *Kryzysy walutowe, bankowe i zadłużeniowe w gospodarce światowej*, Warszawa 2013.

<sup>34</sup> Komisja Europejska. *Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy*, Bruksela, 26 kwietnia 2017, COM(2017) 206 final, s. 8-12.

i uznawania dyplomów. Z drugiej strony takie rozwiązanie oznaczałoby wszakże rezygnację z unijnych przepisów dotyczących ochrony pracowników, ich zdrowia i bezpieczeństwa, czasu pracy i odpoczynku, minimalnego dwudziestodniowego urlopu płatnego, norm minimalnych dotyczących czternastotygodniowego urlopu macierzyńskiego i ojcowskiego oraz urlopu rodzicielskiego lub ze względów rodzinnych, równego traktowania pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, ale także unijnego wsparcia w polityce zatrudnienia (zalecenia UE w sprawie rozwiązywania problemów bezrobocia osób młodych czy bezrobocia długotrwałego). Kolejną konsekwencją wynikającą z takiego rozwiązania byłoby zniesienie lub ograniczenie środków z funduszy unijnych na restrukturyzację regionów oraz programy socjalne państw członkowskich<sup>35</sup>.

Scenariusz drugi byłby realizowany zgodnie z koncepcją „Europy wielu prędkości”, czyli założeniami wzmocnionej współpracy. Mogłoby to oznaczać, że część państw członkowskich (np. państwa strefy euro) przyjęłyby wspólne standardy dotyczące rynków pracy, konkurencyjności, otoczenia biznesu i administracji publicznej, a także niektórych aspektów polityki podatkowej (np. podstawa opodatkowania osób prawnych). W państwach uczestniczących obowiązywałyby wyższe niż w pozostałych krajach świadczenia dla bezrobotnych czy też zasada automatycznego uznawania dyplomów ukończenia szkoły lub uczelni, a nawet wspólne programy w zakresie integracji uchodźców. Z drugiej strony jednak realizacja tego scenariusza oznaczałaby, że w UE ustanowione zostaną odmienne standardy socjalne, systemy zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia i edukacji, a nawet zróżnicowany dostęp do funduszy unijnych. W efekcie mogłoby dojść do dalszego pogłębienia różnic w zakresie spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej<sup>36</sup>.

Scenariusz trzeci przewiduje, że wszystkie państwa członkowskie UE będą ze sobą ściśle współpracować na rzecz integracji rynków pracy, ujednoczenia praw socjalnych, w tym systemów emerytalnych i ubezpieczeń społecznych, a także w zakresie ochrony zdrowia, edukacji i wzajemnego uznawania dyplomów. Mimo to także ten scenariusz zakłada, że główny ciężar działań w polityce społecznej pozostanie po stronie państw członkowskich, ich władz krajowych i lokalnych oraz partnerów społecznych. W efekcie gospodarki wszystkich państw winny być bardziej odporne na wstrząsy makroekonomiczne, zaś gospodarki krajów nienależących do strefy euro lepiej przygotowane do przystąpienia do strefy<sup>37</sup>.

Wraz z raportem refleksyjnym z 26 kwietnia 2017 r. Komisja Europejska opublikowała zalecenie, komunikat oraz wnioski dotyczące proklamacji europejskiego filaru praw socjalnych. Zalecenie w sprawie ustanowienia europejskiego filaru praw socjalnych zawiera podstawowe prawa dotyczące rynku pracy oraz systemów bezpieczeństwa socjalnego rozproszone dotąd w różnych źródłach prawa, a także nowe zasady wynikające ze zmian społecznych, technologicznych i gospodarczych w UE

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 26-27.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 28-29.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 30-31.

XXI w. W szczególności filar ten opiera się na Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy z 18 października 1961 r. oraz Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 9 grudnia 1989 r., ale także na dorobku UE w polityce społecznej ostatnich 30 lat w postaci nowych przepisów wprowadzonych do traktatów, Karty Praw Podstawowych w wersji z 12 grudnia 2007 r. oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Przepisy zawarte w Europejskim filarze praw socjalnych winny być realizowane zarówno na szczeblu Unii, jak i na szczeblu państw członkowskich w granicach ich kompetencji oraz zgodnie z zasadą pomocniczości. Ich ustanowienie nie narusza prawa państw członkowskich do określania ich podstawowych systemów zabezpieczenia społecznego i nie może wpływać na ich równowagę finansową. Realizacja jego postanowień będzie miała bardzo istotne znaczenie dla sytuacji na rynku pracy, skuteczności krajowych systemów bezpieczeństwa socjalnego oraz zdolności gospodarek państw członkowskich strefy euro do szybkiego amortyzowania wstrząsów makroekonomicznych, reagowania na te wstrząsy oraz radzenia sobie z ich skutkami społecznymi. Po dyskusji międzyinstytucjonalnej europejski filar praw socjalnych zostanie proklamowany przez Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę UE<sup>38</sup>. Jest on pomyślany przede wszystkim dla państw strefy euro, ale mogą do niego się przyłączyć także pozostałe kraje członkowskie Unii. Oznacza to, że Komisja zdecydowała się na realizację polityki społecznej Unii zgodnie ze scenariuszem drugim zawartym w raporcie refleksyjnym z 26 kwietnia 2017 r.

### Raport na temat przyszłości finansów UE

Jak wspomniano wyżej raport refleksyjny na temat przyszłości finansów Unii Europejskiej jest najmocniej powiązany z pięcioma scenariuszami Białej Księgi. Dostosowuje on wprost do nich cele, wydatki i dochody budżetu ogólnego Unii i prognozuje dalszy rozwój jej finansów według każdego z nich. Dlatego w odróżnieniu od pozostałych raportów refleksyjnych zawiera on także pięć scenariuszy dotyczących kształtu, struktury i celów budżetu ogólnego Unii. Scenariusz pierwszy odzwierciedla obecny stan reform w UE, ale zakłada obniżenie wydatków na politykę regionalną (spójności) i wspólną politykę rolną kosztem nakładów na nowe działania priorytetowe, w szczególności na politykę imigracyjną i kontroli granic zewnętrznych oraz na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (badania naukowe i rozwój zdolności militarnych). Dochody budżetu ogólnego miałyby się opierać zasadniczo na dotychczasowym systemie, ale zniesione zostałyby rabaty oraz wprowadzone inne źródła

---

<sup>38</sup> Komisja Europejska. *Zalecenie Komisji (UE) 2017/761 z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2017, nr 113, s. 56-61. Komisja Europejska. *Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, 26 kwietnia 2017 r. COM(2017) 251 final, s. 1-10. Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, 26 kwietnia 2017 r., COM(2017) 250 final, s. 1-12.

i opłaty<sup>39</sup>. Scenariusz drugi zakłada radykalne ograniczenie wydatków budżetowych Unii na cele polityki regionalnej, wspólnej polityki rolnej, polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, a także na program *Erasmus*, badania naukowe i innowacje oraz zdrowie i kulturę. Dochody budżetu ogólnego winny się opierać na obecnym systemie, ale bez rabatów<sup>40</sup>.

Scenariusz trzeci przewiduje utrzymanie wydatków budżetowych na poziomie określonym w scenariuszu pierwszym, ale także ich zwiększenie przez wykorzystanie nowych instrumentów finansowych, takich jak: połączenie zasobów pozabudżetowych, włączenie wydatków na wzmocnioną współpracę do budżetu ogólnego czy instrumenty przewidywane na wzmocnienie stabilności strefy euro (ochrona inwestycji, reasekuracja ubezpieczenia od bezrobocia, fundusz na „czarną godzinę” (*rainy day fund*)). Dochody budżetu ogólnego byłyby podobne do tych, które przewiduje scenariusz pierwszy, ale zostałyby również zwiększone o nowe zasoby własne (np. podatek od transakcji finansowych) lub doraźne wkłady państw członkowskich uczestniczących w pogłębieniu integracji według koncepcji „Europy wielu prędkości”<sup>41</sup>.

Scenariusz czwarty w zakresie wydatków stanowi w zasadzie radykalniejszą wersję pierwszego. Jest on nastawiony na ograniczenie wydatków budżetowych Unii na cele polityki regionalnej i wspólnej polityki rolnej oraz ich zwiększenie na nowe działania priorytetowe we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (zdolności militarne i walka z terroryzmem) oraz w polityce imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych, a także wzmocnienie istniejących priorytetów (m.in. inteligentny transport, inteligentne sieci energetyczne, działania zewnętrzne, reformy strukturalne związane z semestrem europejskim). Scenariusz ten przewiduje także istotne zmiany w dochodach budżetu ogólnego. Zniesione zostałyby wszystkie rabaty oraz anulowane lub zmienione zasoby własne oparte na VAT. W zamian za to miałyby dojść do ustanowienia nowych zasobów własnych opartych na przykład na podatku od transakcji finansowych, podatku ekologicznym czy też wspólnej skonsolidowanej podstawie opodatkowania osób prawnych, a także do ustanowienia innych źródeł dochodów lub opłat<sup>42</sup>.

Scenariusz piąty zakłada podwyższenie pułapu zasobów własnych oraz większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji, a tym samym znaczące zwiększenie wydatków budżetowych w ogóle, w szczególności zaś na finansowanie nowych priorytetów i działań zewnętrznych. W ślad za tym wzrosnąć miałyby wydatki na wspólną politykę rolną oraz nowe i realizowane już działania priorytetowe określone w scenariuszu czwartym. Cele WPBiO winny być finansowane z budżetu ogólnego UE oraz funduszu pozabudżetowego. Miałyby również dojść do utworzenia odrębnego budżetu strefy euro i Europejskiego Funduszu Walutowego oraz włączenia Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu ogólnego Unii. Z drugiej strony jednak wydatki na politykę regionalną winny ulec jedynie niewielkiemu zwiększeniu

<sup>39</sup> Komisja Europejska. *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE*, Bruksela, 28 czerwca 2017 r., COM(2017) 358 final, s. 30-31.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 32.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 34.



w porównaniu z pierwszym scenariuszem. Natomiast dochody budżetu ogólnego uległyby radykalnej zmianie wychodzącej nawet poza propozycje zawarte w scenariuszu czwartym. Polegałaby ona na stworzeniu zupełnie nowych zasobów własnych oraz innych źródeł dochodów lub opłat<sup>43</sup>.

#### ORĘDZIE O STANIE UE Z 13 WRZEŚNIA 2017 R.

13 września 2017 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker w dorocznym orędziu o stanie UE dokonał podsumowania debaty na temat dalszych losów tej organizacji międzynarodowej oraz przedstawił plan nazwany przez niego szóstym scenariuszem. W ślad za niektórymi propozycjami zawartymi w raporcie refleksyjnym Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. w sprawie pogłębienia UGiW, Juncker opowiedział się za kontynuacją reformy ustrojowej strefy euro. Za najistotniejszą kwestię do realizacji w najbliższym czasie uznał dokończenie Unii Bankowej przez ustanowienie, kontrowersyjnego zwłaszcza w Niemczech, Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów. Aby zachęcić państwa członkowskie do przystępowania do strefy euro, zaproponował on również utworzenie specjalnego instrumentu akcesyjnego zapewniającego pomoc techniczną i finansową dla zainteresowanych krajów. Najważniejsze zmiany instytucjonalne w strefie euro miałyby polegać na przekształceniu *ESM* w Europejski Fundusz Walutowy oraz na powołaniu do życia urzędu ministra ds. gospodarki i finansów, który pełniłby jednocześnie stanowisko wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i stałego przewodniczącego Eurogrupy. Powstałby on z połączenia dwóch funkcji: komisarza ds. gospodarki i finansów oraz rotacyjnego przewodniczącego Eurogrupy. Minister ds. gospodarki i finansów byłby odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim. Do jego kompetencji należałoby m.in. wspieranie reform strukturalnych oraz koordynowanie wszystkich instrumentów finansowych Unii, z których mogłyby korzystać państwa znajdujące się w kryzysie finansowym lub gospodarczym. Juncker zapowiedział również wycofanie się Komisji Europejskiej ze zbyt daleko idących i niezwykle kontrowersyjnych, zwłaszcza w państwach nienależących do strefy euro, zmian instytucjonalnych, w tym utworzenia odrębnego parlamentu i budżetu dla strefy. W związku z tym zaproponował, aby w ramach budżetu ogólnego UE ustanowić odrębną linię budżetową dla strefy euro (*Euro area budget line*)<sup>44</sup>.

Dopełnieniem „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej winny być zmiany w polityce społecznej i socjalnej państw członkowskich. Dlatego w nawiązaniu do wspomnianego wyżej raportu refleksyjnego z 26 kwietnia 2017 r. przewodniczący Komisji Europejskiej opowiedział się za ustanowieniem europejskiego filaru praw socjalnych, gwarantującego minimalne normy w polityce społecznej, ale bez uszczerbku dla dotychczasowych kompetencji państw w tej dziedzinie. Zapowiedział

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>44</sup> Komisja Europejska. Przewodniczący Jean-Claude Juncker. Orędzie o stanie Unii 2017, Bruksela, 13 września 2017 r., Speech 17/3165, s. 7-8.

również powołanie do życia europejskiego urzędu nadzoru nad rynkiem pracy, odpowiedzialnego za monitorowanie sytuacji na tym rynku. Potwierdził zaproponowane przez Komisję Europejską zmiany w dyrektywie 96/71 o pracownikach delegowanych. Po odrzuceniu 20 lipca 2016 r. sprzeciwu jedenastu państw członkowskich: Polski, Bułgarii, Czech, Danii, Estonii, Chorwacji, Węgier, Łotwy, Litwy, Rumunii i Słowacji, Komisja Europejska podtrzymała swoje stanowisko w tej sprawie. Zmiany te zakładają, że pracownik wysyłany przez pracodawcę do innego państwa członkowskiego UE na pewien czas winien mieć prawo do takiego samego wynagrodzenia, jak pracownik lokalny, a nie tylko do płacy minimalnej, zaś po dwóch latach musi być w pełni objęty przepisami prawa pracy państwa przyjmującego<sup>45</sup>.

W nawiązaniu do wspomnianego raportu refleksyjnego Komisji Europejskiej z 7 czerwca 2017 r. Juncker zapowiedział również kontynuację reformy WPBiO, w szczególności ustanowienie *EDF*, dokonanie implementacji przepisów traktatu lizbońskiego o stałej współpracy strukturalnej, a także powołanie do końca 2025 r. Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Nowym aspektem reformy była natomiast zapowiedź utworzenia Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Cybernetycznego w celu skuteczniejszego zwalczania przestępczości w tym zakresie. Miałaby ona powstać na bazie istniejącej już Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (*European Union Agency for Network and Information Security – ENISA*). Cyberobrona została uznana za niezwykle istotny aspekt bezpieczeństwa zewnętrznego UE, ponieważ ataki cybernetyczne – jak argumentował Juncker – „mogą zagrażać stabilności systemów demokratycznych i gospodarek bardziej niż broń i czołgi”<sup>46</sup>.

Uzupełnieniem reformy WPBiO winny być istotne zmiany w politykach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W ślad za tym przewodniczący Komisji Europejskiej zaapelował do rządów państw członkowskich o szybsze i hojniejsze niż dotąd wpłaty na rzecz Funduszu Powierniczego UE dla Afryki, którego zasoby winny opiewać na 2,7 mld euro, a z którego mają być finansowane m.in. działania na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy w państwach afrykańskich. Zaproponował wprowadzenie dla wykwalifikowanych migrantów ułatwień w nabywaniu tzw. niebieskiej karty w celu rozszerzenia zakresu legalnej migracji. Zapowiedział on również przedstawienie nowego pakietu wniosków ustawodawczych przewidujących wprowadzenie regulacji ułatwiających legalną migrację, zmianę zasad powrotów nielegalnych migrantów oraz zwiększenie pomocy finansowej dla Afryki. Zgłosił postulat ustanowienia europejskiej jednostki wywiadowczej, która automatycznie udostępniałaby służbom wywiadu i policji dane dotyczące terrorystów i zagranicznych bojowników, a także nadanie przyszłej Prokuraturze Europejskiej uprawnień do ścigania transgranicznych przestępstw terrorystycznych celem skuteczniejszego zwalczania zagrożenia w tym zakresie zgodnie z art. 86 ust. 4 TFUE<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 6-7.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 3-4.

<sup>47</sup> Projekt rozporządzenia Rady UE o ustanowieniu Prokuratury Europejskiej znajduje się w toku procesu legislacyjnego, por. *Procedure 2013/0255/APP*, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 14 września 2017 r.), s. 1-3. Ponieważ w Radzie nie osiągnięto jednomyślności w tej sprawie, to najpierw 16, a następ-

Mimo stanowczego dotąd sprzeciwu Niemiec, Holandii i Austrii przewodniczący Komisji Europejskiej opowiedział się także za włączeniem Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen, a w przyszłości za jej rozszerzeniem na Chorwację. Jego zdaniem decyzja taka winna się przyczynić do wzmocnienia ochrony granic zewnętrznych UE<sup>48</sup>.

Juncker zapowiedział ponadto dalsze zmiany ustrojowe w UE. Niektóre z nich są zupełnie nowe, zaś inne nawiązują do znanych już od dawna propozycji. Nowymi inicjatywami są: zmiany w mechanizmie podejmowania decyzji w Radzie UE w niektórych aspektach polityki podatkowej, zapowiedź stworzenia nowych unijnych ram monitorowania inwestycji i opracowania nowej strategii w polityce przemysłowej, zamysł ustanowienia grupy zadaniowej (*task force*) ds. pomocniczości i proporcjonalności, zmiany w rozporządzeniu o ustanowieniu inicjatywy obywatelskiej, przyjęcie nowego kodeksu postępowania komisarzy, a także rewizja zasad finansowania partii i fundacji politycznych.

Zmiany w mechanizmie decyzyjnym w Radzie UE mają polegać na odejściu od głosowania jednomyślnego na rzecz większości kwalifikowanej w takich sprawach jak: jednolite opodatkowanie *CIT* i *VAT*, podatek dla sektora cyfrowego oraz podatek od transakcji finansowych. Modyfikacja ta winna być dokonana za pomocą uproszczonej procedury rewizji traktatów, tzn. procedury *passerelle* (art. 48 ust. 7 TUE). Nowe ramy monitorowania inwestycji miałyby zapewnić kontrolę i przejrzystość w zakresie nabywania przez podmioty zewnętrzne przedsiębiorstw zajmujących się technologiami obronnymi, infrastruktury energetycznej czy portów. Nowa strategia w polityce przemysłowej będzie miała na celu wzmocnienie konkurencyjności przemysłu w państwach członkowskich UE przez rozwój nowych technologii, cyfryzację i dekarbonizację. Grupa zadaniowa winna dokonać „krytycznego” przeglądu wszystkich polityk unijnych pod kątem podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi i po dwunastu miesiącach złożyć swój pierwszy raport na ten temat. W skład grupy zadaniowej wejdą przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, zaś na jej czele stanie wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans. Grupa zadaniowa ma szansę rozwiązać jeden z większych dylematów postlizbońskiego porządku prawnego, czyli nieskuteczność procedury żółtej kartki, spowodowaną brakiem mechanizmu ułatwiającego lepszą komunikację i współpracę pomiędzy parlamentami narodowymi w tym zakresie, a także ułatwić na mocy deklaracji nr 18 w sprawie kompetencji dzielonych korzystanie z gwarantowanej przez traktat lizboński możliwości przywracania państwom członkowskim kompetencji przekazanych wcześniej UE. Zmiany w rozporządzeniu o ustanowieniu inicjatywy

---

nie 20 państw członkowskich zdecydowało się na utworzenie Prokuratury Europejskiej w ramach wzmocnionej współpracy. Zostanie ona ustanowiona trzy lata po wejściu w życie wymienionego rozporządzenia i będzie miała swoją siedzibę w Luksemburgu. Państwami, które zdecydowały się powołać Prokuraturę Europejską są: Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja i Słowenia, Łotwa, Estonia, Austria i Włochy, por. Rada Unii Europejskiej. *20 państw członkowskich uzgodniło szczegóły działania Prokuratury Europejskiej*. Komunikat prasowy 333/17, Bruksela, 8 czerwca 2017 r., s. 1-2.

<sup>48</sup> Komisja Europejska. *Przewodniczący Jean-Claude Juncker. Orędzie...*, s. 4-5, 7-8.

obywatelskiej mają doprowadzić m.in. do obniżenia do 16 lat wieku jej sygnatariuszy, czyli obywateli UE, którzy zdeklarują dla niej poparcie. Nowy kodeks postępowania komisarzy zaostrzy wymogi uczciwości zawodowej dla komisarzy zarówno w czasie kadencji, jak i po jej zakończeniu, a także *expressis verbis* zezwoli im na udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Rewizja zasad finansowania partii i fundacji politycznych winna polegać na zakazie udzielania przez UE wsparcia finansowego partiom i fundacjom antyeuropejskim („antyeuropejskich ekstremistów”)<sup>49</sup>.

Pozostałe propozycje zmian ustrojowych, zgłoszone w orędzie o stanie Unii, nawiązują do idei zgłaszanych już w poprzednich latach. I tak, inicjatywa połączenia stanowisk przewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej oraz zamiysł ustanowienia ponadnarodowych list wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego były znane w UE od obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy w latach 2002-2003 oraz konferencji międzyrządowej z lat 2003-2004. Natomiast propozycja wyznaczania głównych kandydatów (*Spitzenkandidaten*) europejskich partii politycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego zgłaszana była w latach 2011-2012 w czasie debaty w Niemczech, Austrii i Belgii na temat możliwości utworzenia Unii Politycznej jako sposobu na zażegnanie kryzysu zadłużeniowego strefy euro<sup>50</sup>.

#### OCENA BIAŁEJ KSIĘGI I ORĘDZIA O STANIE UNII Z PERSPEKTYWY POLSKI

##### **Biała Księga z 1 marca 2017 r.**

Ocena Białej Księgi Komisji Europejskiej oraz powiązanych z nią raportów refleksyjnych i innych dokumentów towarzyszących wypadu ambiwalentnie. Należy przyznać, że przedstawienie tak wielu scenariuszy dalszego rozwoju UE jest uzasadnione, ale tylko ze względu na to, że Unia znajduje się obecnie na historycznym zakręcie z powodu kumulacji kryzysów i zjawisk kryzysowych. Biała Księga tylko pozornie wychodzi jednak naprzeciw wyzwaniom wynikającym z tych kryzysów, ponieważ żaden z zawartych w niej scenariuszy nie zawiera spójnej koncepcji jej dalszego rozwoju. Ponadto w scenariuszach od pierwszego do czwartego brakuje odniesienia do trwającej już od 2012 r. reformy ustrojowej strefy euro oraz UGiW.

Scenariusz pierwszy oznacza, że UE godzi się na *status quo*. Powstaje jednak pytanie, jak pogodzić dążenie do utrzymania *status quo* z koniecznością przezwyciężenia licznych zjawisk kryzysowych w Unii, w szczególności kryzysów zadłużeniowego strefy euro oraz migracyjnego. Scenariusz ten nie daje także odpowiedzi na dwa inne podstawowe pytania: po pierwsze, jak budować wspólny europejski system azylowy (WESA), skoro pomiędzy państwami członkowskimi Unii istnieją aż tak duże rozbieżności poglądów?; po drugie, na czym miałyby polegać ściślejsza współpraca

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 3, 7-9.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 9.

we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, skoro jest to obszar przeżywający od wielu lat strukturalną stagnację głównie z powodu braku woli politycznej do pogłębienia w nim procesu integracji? Czy chodziłoby o wzmocnienie grup bojowych, które już istnieją i pełnią nawet dyżury bojowe, ale ich potencjał nigdy dotąd nie został wykorzystany? Czy miałyby to być działania na rzecz implementacji niewykorzystanych dotąd przepisów traktatu lizbońskiego (m.in. fundusz początkowy, stała współpraca strukturalna, klauzula sojusznicza)? Czy też oznaczałoby to implementację globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony z czerwca 2016 r.?

Scenariusz drugi jest zbyt ekstremalny, ponieważ cofa on proces integracji europejskiej do początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Przewiduje rozwój jedynie dwóch spośród czterech swobód wspólnego rynku: przepływu kapitału oraz towarów. Scenariusz ten stawia również pod znakiem zapytania dalszą współpracę w ramach polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony winna być wprawdzie kontynuowana, ale wszystko wskazuje na to, że byłaby ona, podobnie jak dotąd, nieskuteczna lub co najmniej mało efektywna. Warto zauważyć, że scenariusz drugi nie znajduje także poparcia ze strony większości państw członkowskich UE.

Te spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że scenariusze pierwszy i drugi nie dają odpowiedzi na bieżące wyzwania, przed którymi stoi UE. Mają one zatem jedynie znaczenie teoretyczne. W związku z tym pozostają trzy scenariusze: trzeci, czwarty i piąty. Scenariusz trzeci zakłada dalszy rozwój procesu integracji europejskiej według koncepcji „Europy wielu prędkości“, czyli *de facto* według założeń wzmocnionej współpracy. Przewiduje on bowiem pogłębienie współpracy jednej lub kilku grup państw członkowskich w polityce podatkowej i społecznej w strefie euro, polityce imigracyjnej, ochrony granic zewnętrznych i polityce azylowej oraz we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (koordynacja współpracy wojskowej oraz zbrojeniowej). Z drugiej strony jednak zakłada on kontynuowanie obecnego kursu integracji przez pozostałe państwa członkowskie Unii według scenariusza pierwszego. Analizowany scenariusz jest niewątpliwie korzystny dla państw należących do strefy euro, ale niepomysłny dla pozostałych państw członkowskich UE.

Scenariusz czwarty zakłada pogłębienie integracji w niektórych dziedzinach, ale z drugiej strony przewiduje jej ograniczenie w wielu obszarach. Również i ten scenariusz ma wiele braków, a nawet wad. Nie daje on odpowiedzi na pytanie, jak należałoby wzmocnić strefę euro bez zacieśnienia współpracy w polityce społecznej lub jak osiągnąć spójność ekonomiczną, społeczną i terytorialną Unii bez polityki regionalnej? Trudno sobie bowiem wyobrazić stabilizację strefy euro bez pogłębienia współpracy w polityce społecznej czy też nawet utworzenia Unii Socjalnej lub innej podobnej struktury w UGiW. Równie niezrozumiałe jest ograniczenie nakładów na politykę regionalną przy utrzymujących się nadal znaczących różnicach w rozwoju gospodarczym i społecznym między poszczególnymi państwami członkowskimi czy też pomiędzy regionami w państwach członkowskich Unii. Z tego punktu widzenia scenariusz ten jest również niekorzystny dla Polski i pozostałych beneficjentów polityki regionalnej.

Scenariusz piąty oznacza pogłębienie integracji we wszystkich dziedzinach z udziałem wszystkich państw członkowskich. Jest to niewątpliwie scenariusz najbardziej korzystny dla UE, a warunkowo także dla Polski<sup>51</sup>. Potwierdza on dotychczasową filozofię integracji europejskiej, zgodnie z którą uczestniczą w tym procesie zasadniczo wszystkie kraje członkowskie, zaś regulacje *opt-out* mają naprawdę charakter wyjątkowy (strefa euro, strefa Schengen). Z drugiej strony pełne urzeczywistnienie tego scenariusza wydaje się realne tylko warunkowo. Wymaga on istotnej korekty. Chodzi przede wszystkim o utrzymanie spójności i inkluzyjnego charakteru całej UE oraz o zakres zmian instytucjonalnych w strefie euro. Albowiem wszystkie zmiany instytucjonalne planowane na przykład w raporcie pięciu przewodniczących są możliwe do przeprowadzenia w ramach istniejącego systemu instytucjonalnego Unii. Polska winna zabiegać o to, aby zmiany te odbywały się w ramach obowiązującego prawa unijnego oraz istniejącego systemu instytucjonalnego, a nie na mocy porozumień międzyrządowych i poza systemem instytucjonalnym Unii.

### Orędzie o stanie Unii z 13 września 2017 r.

O wiele korzystniej z punktu widzenia Polski wypada natomiast orędzie Junckera o stanie Unii z 13 września 2017 r. Orędzie opiera się zasadniczo na scenariuszach: trzecim, czwartym i piątym Białej Księgi, a nie na elementach wszystkich pięciu scenariuszy, jak stwierdził sam przewodniczący Komisji Europejskiej. Z drugiej strony, inaczej niż propozycje zawarte w Białej Księdze, plan reformy ustrojowej UE nakreślony w orędziu jest o wiele bardziej pragmatyczny i obliczony na zachowanie jej spójności oraz inkluzyjnego charakteru. Ze scenariusza trzeciego pochodzi metoda kontynuowania reformy ustrojowej strefy euro oraz zacieśnienia współpracy w polityce społecznej UE (wzmocniona współpraca), a także przeprowadzenia części zmian w WPBiO, w szczególności w zakresie zdolności militarnych (stała współpraca strukturalna) i współpracy sądowej w sprawach karnych (rozszerzenie kompetencji Prokuratury Europejskiej). Zgodnie ze scenariuszami czwartym i piątym Białej Księgi miałyby być natomiast realizowane pozostałe reformy ustrojowe Unii. Są to: po pierwsze, dalsze zmiany we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, polegające na utworzeniu Europejskiego Funduszu Obronnego oraz Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony; po drugie, zacieśnienie współpracy w polityce imigracyjnej, azylowej, zarządzaniu granicami zewnętrznymi oraz zwalczaniu terroryzmu (m.in. ustanowienie europejskiej jednostki wywiadowczej); po trzecie, zmiany w politykach wspólnego rynku (polityce podatkowej, przemysłowej, inwestycyjnej).

Z drugiej strony należy podkreślić, że orędzie o stanie Unii nie daje odpowiedzi na wiele pytań. Jedno z nich dotyczy dalszych faz reformy ustrojowej strefy euro,

---

<sup>51</sup> Implikacje reformy instytucjonalnej strefy euro dla procesu wprowadzenia euro w Polsce, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/>, 22 stycznia 2014 r., s. 1-3. Narodowy Bank Polski. *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, Warszawa 2014, s. 43, 48, 66, 86-87, 92-97. *Konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Bankowej*, pod red. B. Lepczyńskiego, Gdańsk 2014, s. 41-102.



czyli ustanowienia Unii Rynków Kapitałowych (jako elementu składowego Unii Finansowej), Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej zgodnie z raportem pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r. oraz raportem refleksyjnym Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. Choć utworzenie Unii Bankowej uznane zostało za zadanie priorytetowe, to proces konstituowania Unii Rynków Kapitałowych, Unii Fiskalnej oraz Unii Gospodarczej będzie kontynuowany<sup>52</sup>. Komisja Europejska zapowiedziała bowiem, że 6 grudnia 2017 r. przedstawi pakiet wniosków ustawodawczych w sprawie UGiW, których celem będzie przekształcenie ESM w Europejski System Walutowy, utworzenie w budżecie ogólnym UE specjalnej linii budżetowej dla strefy euro; włączenie paktu fiskalnego do prawa unijnego oraz ustanowienie podwójnej funkcji ministra ds. gospodarki i finansów. Specjalna linia budżetowa winna pełnić cztery następujące funkcje: po pierwsze, udzielać pomocy państwom strefy euro podejmującym reformy strukturalne; po drugie, pełnić rolę stabilizatora dla gospodarek państw strefy euro; po trzecie, sprawować funkcję mechanizmu ochronnego dla Unii Bankowej; po czwarte, udzielać pomocy przedakcesyjnej państwom nienależącym do strefy euro (tzw. instrument przedakcesyjny)<sup>53</sup>. Decyzję o ustanowieniu specjalnej linii budżetowej dla strefy euro można uznać za przełomową, ponieważ rozstrzyga ona trwające od 2011 r. spory w UE na temat idei utworzenia odrębnego budżetu strefy<sup>54</sup>, a także daje w końcu odpowiedź na pytanie, jak winien funkcjonować Wspólny Mechanizm Ochronny dla Unii Bankowej.

Drugie pytanie odnosi się do kontestowanego przez rządy wielu państw członkowskich, w tym głównie krajów Grupy Wyszehradzkiej, projektu Komisji Europejskiej z 4 maja 2016 r., zakładającego rewizję rozporządzenia Dublin III, w szczególności ustanowienie stałego mechanizmu relokacyjnego dla całej UE oraz podatku solidarnościowego dla państw odmawiających przyjmowania migrantów. Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej trwa od 2015 r., jednak wyraźnie przeżywa okres stagnacji z powodu nieefektywności dotychczasowego systemu tymczasowej relokacji, ustanowionego na mocy decyzji Rady UE z 14 i 22 września 2015 r., a także rozbieżności poglądów między państwami członkowskimi w sprawie

---

<sup>52</sup> Część aktów prawa pochodnego, mających stanowić podstawę prawną dla tych nowych struktur, została już uchwalona, a część znajduje się w trakcie procesu legislacyjnego. Do zrealizowanych celów reformy należy zaliczyć decyzję Komisji Europejskiej z 21 października 2015 r. o ustanowieniu Europejskiej Rady Budżetowej (Unia Fiskalna) oraz zalecenie Rady UE z 26 września 2016 r. o powołaniu krajowych rad ds. produktywności (Unia Gospodarcza). W trakcie procedur legislacyjnych znajduje się natomiast projekt decyzji Rady UE o ustanowieniu jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym (IMF) (Unia Polityczna), por. J. J. Węc, *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro...*, s. 195-200.

<sup>53</sup> Komisja Europejska. *Orędzie o stanie Unii w 2017 r. Plan działania na rzecz bardziej zjednoczonej, silniejszej i demokratycznej Unii*, <https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-state-union-2017/roadmap-soteu-factsheet>, s. 1-2.

<sup>54</sup> Opinii tej nie zmienia ostatnia propozycja prezydenta Francji Emmanuela Macrona w sprawie ustanowienia odrębnego budżetu dla strefy euro, przedstawiona 26 września 2017 r. w przemówieniu wygłoszonym na Uniwersytecie w Sorbonie. Nie podziela jej bowiem większość państw członkowskich UE, w tym także Niemcy.

zakresu zmian w WESA. Różnice te dotyczą zwłaszcza niezwykle kontrowersyjnej propozycji wprowadzenia systemu kwotowego w procedurach relokacji migrantów i podatku solidarnościowego dla państw odmawiających ich przyjmowania, a także zaproponowanej przez kraje Grupy Wyszehradzkiej zasady efektywnej solidarności oraz dobrowolności przyjmowania migrantów zamiast ustanawiania stałego systemu relokacji na podstawie wniosku Komisji Europejskiej z 4 maja 2016 r.<sup>55</sup>

#### WNIOSKI I REKOMENDACJE

Biorąc pod uwagę ciężar gatunkowy i zakres planowanych reform, należy stwierdzić, że największe znaczenie dla Polski będą miały: reforma ustrojowa strefy euro oraz Unii Gospodarczej i Walutowej, reforma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz zmiany w finansach UE. Dlatego przedmiotem tej części analizy będą tylko trzy wymienione reformy. Ocena implikacji tych reform dla Polski jest możliwa do przeprowadzenia, ale, z zastrzeżeniem, że będzie dokonana na dużym poziomie ogólności. Na tym etapie nieznane są bowiem jeszcze wszystkie szczegóły dotyczące każdej z nich.

#### **Reforma ustrojowa strefy euro oraz Unii Gospodarczej i Walutowej**

Podstawowym problemem w procesie reformy ustrojowej strefy euro dla państw spoza strefy, w tym Polski, będzie zakres zmian ustrojowych oraz umiejętność ich pogodzenia z wymogami integralności UE. Ustanowienie trzech nowych struktur w ramach UGiW, tzn. Unii Finansowej, Unii Fiskalnej oraz Unii Gospodarczej, wydaje się niezbędne dla ostatecznego przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego oraz usprawnienia funkcjonowania i wzmocnienia stabilności strefy euro. Z drugiej jednak strony proces ten może doprowadzić do osłabienia UE przez pogłębienie różnic pomiędzy strefą euro a państwami spoza strefy. Skala ryzyka będzie zależała od zakresu podjętych reform. Najmniejsze ryzyko może wystąpić w przypadku ustanowienia Unii Finansowej, większe w razie utworzenia Unii Finansowej, Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej, zaś największe w sytuacji, gdyby w ramach UGiW doszło do ukształtowania się zrębów Unii Politycznej.

Orędzie z 13 września 2017 r. jest pierwszym dokumentem unijnym, w którym jednoznacznie stwierdzono, że nie dojdzie w ramach tej reformy do zrealizowania wcześniejszych planów w sprawie ustanowienia odrębnego budżetu, parlamentu czy rządu dla strefy euro. Zapowiedź ta jest niezwykle korzystna dla państw spoza strefy euro, w tym Polski. W tej sytuacji kluczowe znaczenie będzie miało stworzenie mechanizmów zapewniających zachowanie przejrzystości podejmowanych reform wobec państw nienależących do strefy euro. Najlepszym rozwiązaniem byłoby przy-

---

<sup>55</sup> J. J. Węc, *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016*, Kraków 2017, s. 266-268. Por. też *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014, s. s. 61-115.

najmniej częściowe włączenie tych państw do procesu podejmowania decyzji w strefie. Jednak z dotychczasowych doświadczeń wyniesionych z pierwszej fazy reformy wynika, że będzie to raczej niemożliwe, gdyż sprzeciwia się temu zwłaszcza Francja i Niemcy. W związku z tym znalezienie innego sposobu na zapewnienie realnego wpływu państw spoza strefy na przebieg tej reformy, a docelowo zagwarantowanie spójności pomiędzy państwami należącymi i nienależącymi do strefy winno leżeć w żywotnym interesie Polski.

Mimo iż decyzja o konieczności przeprowadzenia reformy ustrojowej strefy euro była słuszna, ponieważ stworzyła szansę na jej skuteczne i stabilne funkcjonowanie w przyszłości, to z punktu widzenia Polski niektóre aspekty reformy mogą budzić uzasadnione wątpliwości. W pierwszym i drugim filarze Unii Bankowej brak będzie wielu instrumentów zabezpieczających dla państw pozostających poza strefą euro. I tak, w pierwszym filarze Polska jako państwo nienależące do strefy euro nie będzie miała dostępu do wsparcia kapitałowego z Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Słabością drugiego filaru jest natomiast bardzo skomplikowany i zdominowany *de facto* przez Niemcy oraz Francję proces podejmowania decyzji w Jednolitej Radzie ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, co może znacząco osłabić efektywność całego mechanizmu. System głosowań w tym organie ułatwia bowiem Niemcom czy Francji tworzenie koalicji blokujących przy restrukturyzacjach banków wymagających powyżej 5 mld euro pomocy lub obejmujących instytucje mające siedzibę w co najmniej jednym państwie strefy euro oraz w co najmniej jednym państwie nienależącym do strefy euro (tzw. grupowa restrukturyzacja). Ponadto Niemcy jako państwo mające największy udział finansowy w Jednolitym Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji będą miały decydujący głos we wszystkich najważniejszych procesach restrukturyzacji lub likwidacji banków, a w ślad za tym będą mogły wpływać na kierunek reform w państwach ogarniętych kryzysem finansowym<sup>56</sup>. Niekorzystny jest także brak pełnego uwspólnotowienia środków gromadzonych na koncie w Jednolitym Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji od początku jego istnienia. Z drugiej strony pozostawanie Polski poza Jednolitym Mechanizmem Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji umożliwi jej podejmowanie niezależnych decyzji w ewentualnej procedurze upadłościowej podmiotów krajowych zgodnie z dyrektywą *Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD)*. Jeśli chodzi o Unię Fiskalną, to ustanowienie mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej dla strefy euro mogłoby być korzystne dla Polski jako państwa należącego do strefy. Ale konieczność implementacji nowych rozwiązań (w ramach procesu dostosowawczego przed przyjęciem euro), jak i przystąpienie Polski do strefy euro w najbliższym czasie spowodowałyby znaczące ograniczenie konkurencyjności kosztowej polskiej gospodarki. Co się tyczy Unii Gospodarczej, to przystąpienie Polski do mechanizmu porozumień umownych w okresie poprzedzającym akcesję do strefy euro, mogłoby przyspieszyć działania na rzecz zwiększenia konkurencyjności strukturalnej polskiej gospodarki. Warunkiem by-

---

<sup>56</sup> J. J. Węc, *Niemcy wobec reformy ustrojowej strefy euro*, „Roczniki Nauk Społecznych”, 2016, nr 3, s. 71-72.

łoby jednak to, że kryteria udzielania wsparcia finansowego w ich ramach winny zostać ustalone tak, aby beneficjentami netto systemu nie były gospodarki o wysokiej konkurencyjności strukturalnej kosztem mniej konkurencyjnych gospodarek.

W konkluzji należy stwierdzić, że przystąpienie do strefy euro obecnie byłoby dla Polski niekorzystne głównie z powodu niskiej konkurencji strukturalnej polskiej gospodarki, trwającego nadal kryzysu zadłużeniowego oraz wciąż niezakończonych reformy ustrojowej strefy euro. Rozważyć należałoby natomiast decyzję o przystąpieniu Polski do instrumentu przedakcesyjnego strefy euro, którego ustanowienie zapowiedział przewodniczący Komisji Europejskiej w analizowanym orędziu o stanie Unii, a który znajdzie się w pakiecie wniosków ustawodawczych Komisji Europejskiej zapowiedzianym na 6 grudnia 2017 r. Z drugiej strony należy podkreślić, że reforma strefy euro będzie skutkowałą niewątpliwie koniecznością przeprowadzenia o wiele głębszych, niż dotąd w Polsce zakładano, procesów dostosowawczych, jeżeli w przyszłości polski rząd zamierzałby przystąpić do strefy.

### **Reforma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE**

Podobnie należy ocenić zmiany we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony UE. Po wieloletniej debacie i z dużym opóźnieniem, spowodowanym kumulacją kryzysów, w szczególności wybuchem kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, a następnie kryzysu migracyjnego w UE, dopiero w czerwcu 2016 r. udało się przyjąć strategię bezpieczeństwa zewnętrznego Unii. Otworzyła ona drogę do przełomowej reformy w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Z drugiej strony jednak projekt ustanowienia Europejskiego Funduszu Obronnego znajduje się dopiero w fazie prac legislacyjnych, mimo iż rozpoczęto już działania przygotowawcze do jego utworzenia. Nie doszło także do pełnej implementacji przepisów traktatu lizbońskiego w sprawie stałej współpracy strukturalnej. Przede wszystkim jednak nie jest jasne, na jakich zasadach miałyby funkcjonować, jaką mieć strukturę ustrojową oraz w oparciu o jakie kryteria winna być utworzona Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony.

Z punktu widzenia Polski reforma WPBiO budzi pewne wątpliwości. Dotyczą one zasadniczo czterech kwestii: po pierwsze, możliwości osłabienia spójności całego systemu euroatlantyckiego wskutek powstania Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony; po drugie, konsekwencji wynikających z podejmowania ściślejszej kooperacji w ramach *PESCO*; po trzecie, obaw o nierówną konkurencję z narodowymi i ponadnarodowymi koncernami militarnymi; po czwarte, niekorzystnych dla Polski zasad udziału w procesie tworzenia międzynarodowych konsorcjów zbrojeniowych.

Mimo obaw o spójność euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa w wyniku pogłębienia integracji w ramach WPBiO, wytyczną dla polskiego rządu winna być, wspomniana wyżej, a podpisana 8 lipca 2016 r. deklaracja warszawska o zacieśnieniu praktycznej współpracy między UE a *NATO*. Należy założyć, że reforma WPBiO doprowadzi do wzmocnienia pozycji Unii na arenie międzynarodowej oraz umocnienia euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa. Podejmowanie ściślejszej kooperacji w ramach stałej współpracy strukturalnej przez grupę czy nawet grupy państw człon-

kowskich może prowadzić do utrwalania podziałów w Unii. Jednak aby zapobiec narażaniu się na izolację w jej obrębie, ale także wymiernym stratom finansowym, Polska winna mieć wpływ na decyzje o uruchamianiu *PESCO* oraz w miarę możliwości aktywnie uczestniczyć w stałej współpracy strukturalnej. Jest to uzasadnione tym bardziej, że korzystanie ze środków *EDF* będzie powiązane z udziałem w *PESCO*. Niekorzystna dla bezpieczeństwa Polski może być także nierówna konkurencja z narodowymi i ponadnarodowymi koncernami zbrojeniowymi w procedurach ubiegania się o korzystanie z instrumentów *EDF* oraz krótkie terminy na tworzenie konsorcjów i zgłaszanie projektów. Z drugiej strony jednak nieuczestniczenie zarówno we współpracy technologicznej, jak i później w kooperacji zbrojeniowej obniży jeszcze bardziej konkurencyjność Polski, a także szanse na pozyskanie środków UE z wieloletnich ram finansowych 2021-2027. Dlatego polskie firmy zbrojeniowe oraz instytuty badawcze pracujące na rzecz przemysłu obronnego winny wziąć aktywny udział zarówno w działaniach przygotowawczych, jak i w realizacji programu rozwoju przemysłu obronnego na okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.

### Zmiany w finansach UE

Biorąc pod uwagę zmiany w finansach UE przewidywane w raporcie refleksyjnym z 28 czerwca 2017 r., Białej Księdze z 1 marca 2017 r. oraz załączonej do niej „mapie drogowej” na lata 2017-2019, należy podkreślić, że z punktu widzenia Polski najbardziej niekorzystne byłyby rozwiązania zawarte w scenariuszach pierwszym, drugim i czwartym z powodu znaczącego (scenariusz pierwszy) lub radykalnego (scenariusz drugi i czwarty) obniżenia środków na politykę regionalną oraz wspólną politykę rolną. Który scenariusz byłby zatem dla Polski najbardziej korzystny? W tej chwili wydaje się, że byłby to scenariusz piąty raportu, choć jego realizacja może oznaczać także wzrost wkładu państw członkowskich, w tym Polski, do budżetu ogólnego UE. Z drugiej strony jednak scenariusz ten przewiduje wyraźne zwiększenie wydatków na wspólną politykę rolną oraz politykę regionalną, a także większe nakłady na nowe działania priorytetowe we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (zdolności militarne i walka z terroryzmem) oraz w polityce imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych. Jego słabym punktem – jeszcze do niedawna – było przewidywane w raporcie ustanowienie odrębnego budżetu dla strefy euro. Jednak, jak wspomniano wyżej, Komisja Europejska odeszła od tego zamiaru w orędziu o stanie Unii z 13 września 2017 r. i zdecydowała się na utworzenie specjalnej linii budżetowej w ramach budżetu ogólnego UE.

**Prof. dr hab. Janusz Józef Węc**, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński (janusz.wec@uj.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** Słowa kluczowe: kryzys strefy euro, kryzys migracyjny, Polska, Unia Europejska, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Parlament Europejski, reforma ustrojowa strefy euro, Unia Bankowa, Unia Finansowa, Unia Fiskalna, Unia Gospodarcza, reforma polityki imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, Europejski Fundusz Obronny, stała współpraca strukturalna

**Keywords:** eurozone crisis, migration crisis, Poland, European Union, European Council, Council of the European Union, European Commission, European Parliament, system reform of the eurozone, Banking Union, Financial Union, Fiscal Union, Economic Union, reform of the European Union's immigration and asylum policies, new EU external security strategy, Common Security and Defence Policy, European Defence Fund, Permanent Structured Cooperation

#### ABSTRACT

*The research objective of the paper is to critically analyze the system reform of the European Union planned by 2025, in particular the reform of the eurozone, changes in EU social policy, reform of the EU Common Security and Defence Policy, and changes in EU finances. The author formulates two research hypotheses. The first is based on the assumption that the systemic reform will strengthen the European Union. However, the second hypothesis is that this reform will have a significant impact on Poland's future position in the EU. In this context, the author also formulates conclusions and recommendations on the benefits and dangers for Poland resulting from the planned EU reform.*