Robert Smoleń

Unia Europejska musi mierzyć się jednocześnie z napięciami wynikającymi z: · kryzysu uchodźczego lat 2015-16, który wywołał potężne problemy społeczne i ekonomiczne w krajach „pierwszego kontaktu" (Grecja, Włochy) i krajach docelowych (Niemcy, Szwecja), a w pewnym stopniu również tranzytowych (Węgry, Austria, Francja); a także ujawnił egoizmy podważające zasadę solidarności i grożące spoistości Unii; • fali antyintegracyjnego populizmu w różnych krajach europejskich, które – jeśli siły wyrażające takie stanowiska zdobyłyby wpływ na realną władzę (jak to miało miejsce w Wielkiej Brytanii, na Węgrzech i w Polsce) – mogłyby rozsadzać Unię od środka; • słabszego tempa rozwoju gospodarczego i wysokiego bezrobocia, będących wciąż pokłosiem kryzysu z przełomu dekad; • decyzji Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z UE (chodzi nie tylko o to, że jest ona jednym z większych i ważniejszych państw członkowskich, ale też o stworzenie precedensu, który może w przyszłości zostać wykorzystany przez inne kraje eurosceptyczne).

Unia stoi też przed poważnymi wyzwaniami: • zapewnienia swojego bezpieczeństwa w warunkach po konflikcie na Ukrainie z 2014 r., który ujawnił dążenia Rosji do odtwarzania podziału na strefy wpływów oraz w sytuacji niepewności co do polityki w tym względzie nowej administracji USA; • podjęcia rywalizacji gospodarczej z innymi globalnymi centrami rozwoju (Chiny, Indie, Rosja, USA), co m.in. wymaga nadania gospodarce europejskiej innowacyjnego charakteru i oparcia jej na wiedzy; • utrzymania europejskiego modelu społecznego, co staje się coraz trudniejsze w wyniku procesów globalizacyjnych i presji ze strony gospodarek nieobudowanych politykami socjalnymi i usługami publicznymi na wysokim poziomie, ale zdolnymi do maksymalizacji wskaźników ekonomicznych; • przekonania państw innych części świata do polityki ochrony klimatu, ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju – co dla UE jest ważnym elementem myślenia o przyszłości.

W odróżnieniu od pierwszej grupy spraw, wyzwania nie wymagają natychmiastowych działań i decyzji, będą jednak miały determinujące znaczenie dla komfortu życia Europejczyków oraz roli UE w przyszłości.

Ponadto w najbliższym czasie Unia będzie musiała podjąć decyzje, które przesądzą o kształcie jednolitego rynku oraz podstawowych polityk UE: spójności, regionalnej i rolnej (w ramach nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027).

A. PROBLEMY

I. Kryzys uchodźczy/migracyjny. Konieczność nowej polityki azylowej UE

Liczba osób, które przedostały się na obszar UE w 2015 roku – apogeum kryzysu migracyjnego – stanowiła ok. 2,4‰ liczby ludności wszystkich krajów Unii. Strumień ten nie rozlał się równomiernie: najpierw skoncentrował się w dwóch „punktach wejścia" (Lampedusa, Sycylia, greckie wyspy we wschodniej części Morza Egejskiego), a następnie próbował się przemieścić do najbogatszych państw UE (Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania). Drogi tej

migracji w ogóle ominęły zdecydowaną większość krajów Unii, ale skala problemu dla tych państw, które zostały dotknięte okazała się przekraczającą ich możliwości. Samo przemieszczenie się taki wielkiej masy ludzi wywołało negatywne efekty społeczne w takich krajach, jak Węgry, Austria czy Francja. Cały napływ i przemarsz uchodźców i imigrantów miał charakter chaotyczny, żywiołowy i nieuporządkowany.

Ten proces wywołał dwa zjawiska polityczne:

(i) wykorzystanie wzrostu poczucia niepokoju dużych grup społecznych w krajach Unii (nawet w tych, które nie doświadczyły problemu w sensie praktycznym) przez skrajnie prawicowe, narodowe i ksenofobicznie nastawione siły polityczne. To z kolei zmusiło rządzących w części państw do korygowania ich polityki;

(ii) Uwidoczniony w ten sposób egoizm doprowadził do zablokowania prób rozwiązania kryzysu przy użyciu narzędzi unijnych, wspólnych. Pojawiły się napięcia między państwami, które nie otrzymały potrzebnej im pomocy, a tymi, które za priorytet uznały ochronienie swoich obywateli przed możliwymi negatywnymi konsekwencjami napływu uchodźców/imigrantów. Przez to szanse na skuteczne rozwiązanie problemu dodatkowo się zmniejszyły. Została jednocześnie osłabiona spoistość Unii i zahamowany proces dalszej integracji.

Kryzys uchodźczy/imigrancki nie jest jednak zagrożeniem, które mogłoby zachwiać całą Unią. Jego rozwiązanie byłoby nieporównanie prostsze, gdyby państwa członkowskie postępowały zgodnie z zakodowaną w UE zasadą solidarności, tj. okazały niezbędną pomoc Grecji i Włochom oraz zgodziły się przyjąć nadwyżkę uchodźców (nie: imigrantów) ponad liczbę osób, które są zdolne wchłonąć kraje otwierające swe granice (Niemcy, Szwecja).

Przyjęte na razie rozwiązanie zasadza się na finansowym wsparciu Turcji (i Libii) w celu przyjmowania uciekinierów z terenów objętych działaniami wojennymi, zgodzie na rekompensaty polityczne (otwarcie nowego rozdziału negocjacji akcesyjnych, ruch bezwizowy) wobec Turcji za jej zaangażowanie się w powstrzymanie fali migrantów do Grecji. To rozwiązanie bazuje na kruchych podstawach. Służby imigracyjne i wywiadowcze państw UE okazały się niezdolne do oddzielenia uchodźców od imigrantów ekonomicznych (ci pierwsi powinni być przyjmowani na obszarze UE, drudzy – odsyłani).

Różnice w rozwoju i poziomie życia powodują, że UE stale będzie atrakcyjnym celem migracji. Unia Europejska i jej państwa członkowskie powinny przygotować decyzje, które zabezpieczą UE przed podobnymi kryzysami w przyszłości. Decyzje te mogłyby być istotnym bodźcem do dalszej integracji.

Już od 2008 roku mamy do czynienia z wprowadzaniem do acquis communautaire wspólnotowych rozwiązań z obszaru prawa azylowego, np. tzw. wniosek dubliński, system porównywania odcisków palców niezbędny w realizacji tego rozporządzenia, jednolity status rezydentów, zasady popierania tzw. zjednoczonej rodziny, pojedyncze zezwolenia dla obywateli państw trzecich na pracę i pobyt na obszarze wspólnotowym, tzw. niebieska karta (dla utalentowanych obywateli państw trzecich) oraz wiele innych bardziej szczegółowych rozwiązań. UE posiada najbardziej zaawansowany system ochrony azylowej na świecie.

Realizacja tej polityki cechowała się jednak brakiem: dobrych praktyk, odpowiedniego wsparcia logistycznego i finansowanego dla krajów najbardziej obciążonych, niezbędnej koordynacji. Rozmiary dotychczasowego wsparcia są niewystarczające, a procedury wdrażane w przeciągający się sposób.

Jeśli nie powstanie skuteczna wspólna polityka azylowa UE, a przynajmniej nie zostaną dopracowane wspólne instrumenty, realne może stać się zagrożenie dla kontynuacji reżimu z Schengen. Brak kontroli na wewnętrznych granicach państw członkowskich jest słusznie uznawany za jedno z największych osiągnięć integracji, ułatwiających życie obywatelom oraz obrót gospodarczy na jednolitym rynku.

Do rozważenia jest też ewentualność wspólnej polityki imigracyjnej. Dotąd kwestie otwarcia się na przybyszy napływających z powodów ekonomicznych, sposobów absorpcji takiej siły roboczej, działań na rzecz asymilacji lub wsparcia dla zachowania tożsamości takich osób – należały do gestii państw. Jednak z uwagi na tendencji demograficzne imigracja wydaje się być niezbędnym scenariuszem dla Europy.

II. Sfera wartości europejskich i praw człowieka. Populizm i tendencje odśrodkowe

Unia Europejska jest nie tylko organizacją międzynarodową ze wspólnym rynkiem, wspólnymi politykami sektorowymi itp., ale też wspólnotą demokratycznych państw i społeczeństw. Jest również samodzielnym systemem politycznym, zbudowanym na zasadach demokratycznych. W artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej jasno stwierdza się, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.” Integralną częścią Traktatu jest Karta Praw Podstawowych.

Podważanie tych zasad musi być korygowane przez całą wspólnotę. To nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek instytucji Unii. To także działanie w interesie obywateli państwa członkowskiego, którego władze naruszają standardy demokratyczne.

Unia potrafiła skutecznie zneutralizować zagrożenie dla aksjologicznych (demokratycznych) podstaw Wspólnoty w przypadku Austrii, w wyniku sankcji nałożonych w 2000 roku, po wejściu FPÖ J. Haidera do rządu. W przedterminowych wyborach dwa lata później poparcie dla tej partii spadło z 27 do 10 procent. Obecnie jednak UE nie była w stanie skutecznie zareagować na podważanie standardów demokratycznych przez węgierski Fidesz V. Orbana oraz – mimo zainteresowania Parlamentu Europejskiego i wdrożenia procedury monitorowania zasad państwa prawa przez Komisję Europejską – Prawo i Sprawiedliwość w Polsce. Bez wątpienia wątpliwe z punktu widzenia demokratycznych wartości UE było m.in.: uchwalanie ustaw sprzecznych z Konstytucją i unieruchomienie mechanizmu nadzoru zgodności prawa z ustawą zasadniczą (Trybunał Konstytucyjny); zneutralizowanie procedur „checks & balances”; ograniczanie praktycznych możliwości działania opozycji politycznej; likwidacja apolitycznego korpusu służby cywilnej; nadanie nadmiernych uprawnień służbom specjalnym bez kontroli parlamentu (włącznie z opozycją); nadmiernie mocna pozycja prokuratury dopuszczająca m.in.

„owoce zatrutego drzewa”, testowanie obywateli co do trwałości ich postaw, politykę medialną na wczesnym etapie postępowań itp. W stosunku do części z tych faktów jednoznaczną opinię sformułowała Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo Rady Europy.

Unia musi zwiększyć swoją zdolność do skutecznego reagowania w takich przypadkach. Mechanizmy i procedury wymuszające stosowanie się do obowiązujących standardów demokratycznych powinny być szybsze i łatwiejsze do uruchomienia.

Państwa UE muszą też odpowiedzieć sobie na pytanie, jak powinny zachować się w razie uzyskania wpływu ugrupowań populistycznych na rządy w kolejnych krajach członkowskich. Taka fala przesuwająca się przez Europę mogłaby rozsadzić Unię od środka. Możliwa jest zarówno „strategia przeczekania” do czasu powrotu do władzy w krajach członkowskich partii prointegracyjnych, jak też „strategia mniejszej wspólnoty”, gdzie procesy integracyjne byłyby kontynuowane w gronie tych państw, które nie zostaną dotknięte zjawiskiem populizmu. Na oba te warianty powinny zostać wypracowane odpowiednie mechanizmy.

Na zjawisko populizmu nakładają się rosnące nastroje dekadenckie wśród elit, a także społeczeństw, członków UE. Zaniknięcie ducha optymizmu z przełomu stuleci ułatwia wzrost wpływów ugrupowań radykalnych, ksenofobicznych i kierujących się egoizmem narodowym.

III. Powrót na ścieżkę szybkiego wzrostu. Strefa euro

W wyniku kryzysu gospodarczego i finansowego zapoczątkowanego w USA w 2008 roku, gospodarka europejska wpadła w recesję (wzrost w roku wybuchu kryzysu wyniósł +0,5 proc., a w następnym -4,4 proc.; przez cztery poprzedzające lata wahał się między +2,1 a +3,3 proc. rocznie). Gdy zaczęła z niej wychodzić (w roku 2010 roku zanotowano wzrost +2,1 proc.), zderzyła się z drugą falą – kryzysem zadłużenia niektórych państw członkowskich. W reakcji wprowadzono pakiety stymulacyjne oraz mechanizmy zabezpieczające przed powtórką takiego scenariusza w przyszłości. W czasie kryzysu stopa zatrudnienia spadła poniżej 69 proc. (utrata 6 mln miejsc pracy), a bezrobocie przebiło poziom 10 proc. Powiększyły się różnice pomiędzy poszczególnymi państwami i regionami, wyostrzyły się problemy związane z nierównościami, ubóstwem i wyłączeniem społecznym. Podczas gdy w Grecji poziom bezrobocia wciąż wynosi 23,1 proc.[1], a w Hiszpanii 19,2 proc., w Niemczech bez pracy pozostaje 4,1 proc., w Czechach – 3,7 proc. osób. Szczególnie dotkliwe jest zjawisko bezrobocia wśród młodzieży – w tej grupie generalnie stopa bezrobocia dwukrotnie przewyższa wskaźnik dla całości populacji.

W efekcie kryzysu znacząco, bo o około 15 procent (2007 – 2014), spadł poziom inwestycji. W niektórych państwach spadek ten jest wręcz drastyczny, np. w Grecji -64%, Irlandii -39%, czy Hiszpanii -38%. Temu problemowi ma zaradzić Plan inwestycyjny dla Europy, firmowany przez J.-C. Junckera, w którym przewiduje się uruchomienie 500 mld euro do 2020 roku.

Unia Europejska wychodzi z kryzysu. Wzrost PKB trwa nieprzerwanie od 15 kwartałów; w roku 2015 wyniósł 2,2 procent (w strefie euro: 2,0), w 2016 zapewne będzie na podobnym poziomie – w IV kw. ub.r., w ujęciu rocznym, PKB wzrósł o 1,9 proc. (1,8 w strefie euro). W prognozie Komisji Europejskiej na najbliższe dwa lata przewiduje się wzrost o 1,8 proc. w każdym (w strefie euro: 1,6 proc. w roku 2017 i 1,8 proc. w 2018). Wskaźnik bezrobocia w całej UE wynosi

obecnie 8,8 procent. Mimo Brexitu, można założyć, że jest to tendencja stała.

Rośnie prawdopodobieństwo, że to strefa euro stanie się centrum integracji, nie tylko gospodarczej. Państwa, które nie przyjmą wspólnej waluty stałyby się wówczas faktycznym obrzeżem decyzyjnym i politycznym Unii.

Wiosną br. Komisja Europejska ma opublikować „Białą księgę" dotyczącą przyszłych przekształceń strefy euro. Zostaną w niej ocenione efekty pogłębiania instrumentów i wykorzystania w tym celu obowiązujących traktatów; najważniejsze jednak będzie wskazanie dalszych działań, w tym o charakterze prawnym, niezbędnych do ukończenia Unii Gospodarczej i Walutowej. Ma to prowadzić do stworzenia jednolitej struktury gospodarczej i instytucjonalnej UGW. Wiążący ma stać się proces konwergencji – nastąpi przejście od systemu zasad i wytycznych do dalszego dzielenia się suwerennością w ramach wspólnych instytucji. Będzie to np. wymagać od państw strefy euro zaakceptowania w coraz większym stopniu wspólnego podejmowania decyzji w sprawie poszczególnych elementów ich krajowych budżetów i polityk gospodarczych.

Chodzi o skorygowanie rozbieżności między poszczególnymi państwami (prowadzą one bowiem do niestabilności w całej UGW) i rozpoczęcie nowego procesu zmierzającego w stronę: • „prawdziwej unii gospodarczej", gdzie każda gospodarka ma mieć cechy strukturalne dające jej możliwość pomyślnego rozwoju w ramach unii walutowej; • unii finansowej, gwarantującej integralność wspólnej waluty w całej unii walutowej i zwiększającej udział sektora prywatnego w podziale ryzyka (dokończenie tworzenia unii bankowej oraz przyspieszenie prac nad unią rynków kapitałowych); • unii politycznej[2]. W „Raporcie pięciu przewodniczących" (Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Eurogrupy oraz prezesa Europejskiego Banku Centralnego) wspomina się jeszcze o unii fiskalnej, jednak wydaje się, że długookresową stabilność budżetową można skutecznie zapewnić przy użyciu tradycyjnych środków. Zapowiedź zacieśniania integracji wewnątrz strefy euro jest zawarta w Tytule IV Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (paktu fiskalnego) z 2 marca 2012 r. W Parlamencie Europejskim toczy się dyskusja o utworzenie odrębnego budżetu strefy euro (16 lutego Parlament przyjął rezolucję w tej sprawie na podstawie raportu chadeka Reimera Boege i socjalistki Pervenche Beres).

IV. Unia po Brexicie

Chociaż w obiektywnym interesie zarówno Unii Europejskiej, jak i Wielkiej Brytanii leży pozostanie tej ostatniej we Wspólnocie, UE nie będzie miała problemu ze sprawnym funkcjonowaniem po Brexicie. Wkład netto Zjednoczonego Królestwa do unijnego budżetu wynosi niecałe 6,9 procent. Proces decyzyjny zapewne stanie się łatwiejszy i nieco szybszy. PKB całej UE zmniejszy się o ok. 2,5 biliona euro (to jednak ma znaczenie tylko statystyczne), a wspólny rynek – o ile w wyniku negocjacji Wielka Brytania znajdzie się poza nim – o prawie 65 milionów konsumentów; jednak rynek brytyjski jest dość specyficzny, głównymi kierunkami eksportu są: USA, Niemcy i Szwajcaria; w przypadku importu: Niemcy, Chiny i USA. Mniejsze znaczenie zaczyna też mieć fakt, że Wielka Brytania do tej pory absorbowała znaczące ilości siły roboczej ze słabiej rozwiniętych państw Unii, zmniejszając napięcia wynikające z wysokiej stopy bezrobocia w tych państwach – kraje takie jak Polska odczuwają deficyt siły roboczej i

zjawisko emigracji utrudniałoby ich dalszy rozwój. Również silna pozycja brytyjska w światowej polityce ma mniejsze znaczenie dla UE, gdyż Unia realnie nie odgrywa globalnej roli politycznej.

Brak brytyjskiej obecności wzmocni spójność Unii Europejskiej w odniesieniu do wewnętrznych mechanizmów i polityk. Londyn często uzyskiwał klauzule opt-out naruszające jednolitość UE. Gdyby Wielka Brytania pozostała w Unii na warunkach zaakceptowanych przez Radę Europejską na posiedzeniu 18-19.02.2016 r., spowalniałoby to lub ograniczało możliwości dalszej integracji, albo prowadziło do rozbicia UE na różne kręgi. Ryzyko związane z nowym funkcjonowaniem Unii po Brexicie polega na potencjalnej chęci skorzystania niektórych z państw „dwudziestki siódemki" z rozwiązań wynegocjowanych przez byłego premiera D. Camerona, np. w kwestiach instrumentów socjalnych dla pracowników z innych krajów UE.

Zjednoczone Królestwo ze swą liberalną gospodarką i znaczącą pozycją w procesie decyzyjnym UE odgrywało rolę równoważącą tendencje do nadmiernych unijnych regulacji prawnych w odniesieniu do gospodarki. Brak takiego oddziaływania może być pewnym ryzykiem dla trafności decyzji podejmowanych przez UE.

Większym problemem dla Unii z pewnością będzie uniknięcie precedensu, który mógłby w przyszłości zostać wykorzystany przez inne kraje eurosceptyczne. Sposób ułożenia na nowo relacji między UE a Zjednoczonym Królestwem nie powinien zachęcać do dalszych secesji. Gdyby ostatecznie nie doszło do wyjścia Wielkiej Brytanii (np. po zmianie rządu na bardziej prounijny oraz ew. drugim referendum po zakończeniu negocjacji), warunki jej pozostania nie powinny prowadzić do rozluźnienia powiązań wewnątrz UE.

Największym zaś problemem wiążącym się z Brexitem jest polityczny chaos, jaki wywołał wynik referendum w tej sprawie. Unia została wprowadzona w stan rozedrgania w większym stopniu, niż uzasadnia to chłodna analiza.

W interesie Unii leżą możliwie przyjazne stosunki z Wielką Brytanią po opuszczeniu przez nią Wspólnoty. Byłoby dobrze, gdyby tworzyła ona jeden z zewnętrznych kręgów UE.

Kwestią do rozstrzygnięcia będzie przyszły kształt unijnego rynku usług finansowych. Będzie on podlegał regulacjom przyjmowanym przez instytucje Unii, więc logiczny byłby proces przenoszenia jego centrum z londyńskiego City do krajów pozostających w UE.

Jeśli po Brexicie niektóre części składowe Zjednoczonego Królestwa zdecydowałyby się na uzyskanie niepodległości i zwrócenie o przyjęcie do Unii oraz do strefy euro, UE powinna zaoferować im szybką ścieżkę przystąpienia.

B. WYZWANIA

I. Ochrona granic zewnętrznych. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE

Jedną z reakcji UE na kryzys uchodźczy lat 2015-16 było utworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, składającej się z unijnej Agencji ds. ESGiP oraz organów krajowych państw członkowskich. Agencja ma m.in. uprawnienia do tego, aby w przypadkach wystąpienia

szczególnych i wyjątkowo trudnych wyzwań na granicach zewnętrznych strefy Schengen, zagrażających jej funkcjonowaniu – na wniosek państwa członkowskiego, na którego granicach takie zjawiska wystąpiły, lub nawet bez takiego wniosku, tylko na mocy decyzji Rady UE, pod groźbą faktycznego czasowego wyłączenia takiego państwa z funkcjonowania strefy Schengen – organizować i koordynować szybkie interwencje na granicy oraz rozmieszczać zespoły Europejskiej Straży z rezerwy szybkiego reagowania (min. 1500 funkcjonariuszy). To nowy przejaw integracji, wkraczający głęboko w uprawnienia państw członkowskich. Może on okazać się furtką do dalszego zacieśniania powiązań i tworzenia nowych mechanizmów wspólnotowych oraz instytucji w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa państwom członkowskim.

Służby imigracyjne i wywiadowcze państw UE okazały się niezdolne do zidentyfikowania wśród uchodźców i imigrantów osób, w stosunku do których można mieć podejrzenia o związki z ugrupowaniami i środowiskami radykalnymi, i które mogą stanowić zagrożenie terrorystyczne. Wymiana informacji i koordynacja działań muszą być ułatwione i przyspieszone. Byłoby logiczne, aby temu zadaniu – i szerzej: walce z terroryzmem – została nadana ranga kompetencji dzielonej Unii i państw członkowskich.

Po aneksji Krymu przez Rosję oraz wznieceniu wojny na wschodzie Ukrainy radykalnie pogorszyła się sytuacja bezpieczeństwa w Europie. Doprowadziło to do znaczącego wzmocnienia wschodniej flanki NATO. Unia Europejska także podjęła działania na rzecz wywarcia na Rosję nacisku ekonomicznego (sankcje) i politycznego (negocjacje w formacie normandzkim z udziałem Francji i Niemiec). Działania te nie przyniosły jednak rozwiązania konfliktu w Donbasie ani przywrócenia status quo ante na Krymie. Unia wciąż nie wydaje się też zdolna do przeciwstawienia się dążeniu Rosji do podważenia spójności UE poprzez próby ustanawiania relacji dwustronnych o różnym charakterze i natężeniu z wybranymi krajami Wspólnoty. Klapą okazała się formuła polityki wschodniej UE, w którą mocno zaangażowała się Polska. UE okazała się więc niezdolna do ukształtowania ważnych dla siebie relacji międzynarodowych w swoim najbliższym otoczeniu. Tym bardziej nie jest w stanie odgrywać poważnej roli politycznej w skali globalnej, mimo swojego potencjału gospodarczego i militarnego. Sprawniejsza wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE byłaby pożądana, a w przyszłości będzie konieczna. Wymagałoby to zgody państw członkowskich na podejmowanie realnych i wystarczająco szybkich decyzji przez przedstawicieli Unii lub na wspólnym forum UE, bez obawy o utratę kontroli nad polityką zagraniczną. Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinna zostać przekształcona w prawdziwą dyplomację. Taka polityka zagraniczna musiałaby być prowadzona w interesie całej Unii i jednocześnie każdego z jej członków.

Dopiero wówczas konkretnego znaczenia nabrałaby idea wspólnej armii (jednostki narodowe i wielonarodowe, wspólnie ćwiczące i współdziałające w oparciu o wypracowane procedury, pod jednolitym dowództwem w czasie operacji), komplementarnej do sił NATO, która mogłaby być wykorzystywana do ochrony granic w razie zagrożenia oraz do operacji poza obszarem UE. W kontekście wyniku wyborów prezydenckich w USA w 2016 r. Europa musi być gotowa do stopniowego zwiększania własnej odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo, za stabilność swojego sąsiedztwa oraz za ład globalny.

Oprócz Europy Wschodniej (obszaru postradzieckiego) ważnym obszarem polityki zagranicznej

UE powinien być Bliski Wschód, Afryka północna i subsaharyjska. Bardziej zdecydowane i skuteczne działania Unii w tych regionach byłyby ważnym czynnikiem trwałego rozwiązania konfliktów i w ten sposób przyczyniałyby się do zapobiegania przyszłym potencjalnym kryzysom uchodźczym/imigracyjnym oraz osłabienia zagrożenia terrorystycznego.

II. Innowacyjność

W perspektywie nadchodzących 20 lat gospodarka Unii Europejskiej będzie znajdować się w sytuacji ostrej konkurencji z gospodarkami USA, Chin, Indii, a być może nawet pochodzącymi z nowych centrów globalnej konkurencji. Obok Brazylii i Rosji, pretensje mogą zgłosić także Indonezja, Turcja i Iran. Cechują się one wysokim przyrostem naturalnym: w perspektywie 20 lat liczne roczniki młodego pokolenia będą wkraczać na rynki pracy i mogą przerodzić się w bogate rezerwuary nowych pracowników.

Dzisiaj UE wytwarza prawie jedną czwartą światowego PKB – 23,8% podczas gdy USA – 22,2%, Chiny – 13,4 %, Japonia – 5,9%, Brazylia – 3%, Indie – 2,6%. W 2008 r. i w 2004 r. proporcje te wyglądały odpowiednio: UE – 30,4 / 31,4%, USA – 23,4 / 28,1%, Chiny – 7,1 / 4,5%, Japonia – 8,1 / 10,1%, Brazylia – 2,7% (2008), Indie – 2% (2008)[3].

Pozycja poszczególnych regionów na globalnej scenie ekonomicznej będzie zależała nie tylko od poziomu produkcji, ale również od ich zasobów kapitałowych, zdolności innowacyjnej i zależności finansowych. Zasoby wykorzystywane przez obszary uczestniczące w światowej konkurencji będą zróżnicowane: Chiny będą przez jakiś czas rozwijały się dzięki niskim kosztom siły roboczej i dostępie do jej wielkich zasobów, jednak z czasem będą opierać rozwój o wiedzę i nowe technologie. Przewagę konkurencyjną daje Chinom także zgromadzony przez nie kapitał. Indie mają olbrzymi rezerwuar siły roboczej; będą umacniać swoją pozycję w tradycyjnych sektorach, takich jak przemysł maszynowy i metalurgiczny, ale również w sektorze usług informatycznych. USA pozostaną światowym graczem zaawansowanym technologicznie. Rywalizację w tym obszarze musi też podjąć Unia Europejska.

Znaczenie będą miały nie tylko prace rozwojowe (kształtowanie dostępnej wiedzy naukowej, technologicznej i z dziedziny działalności gospodarczej do projektowania i tworzenia nowych produktów, procesów i usług), ale także badania podstawowe (zwłaszcza w fizyce, chemii, biologii). Najbardziej perspektywicznymi dziedzinami nauki i badań wydają się być: poszukiwanie nowych źródeł energii, biotechnologie, genetyka, technologie informatyczne.

Zbudowanie gospodarki opartej na wiedzy będzie najlepszym sposobem zapewnienia Europie stabilnych źródeł wzrostu, rekompensujących deficyt siły roboczej wynikający z tendencji demograficznych.

III. Europejski model społeczny

Europejski model społeczny, charakterystyczny dla państw UE, polega na wysokim poziomie usług publicznych oferowanych obywatelom przez państwo: opieki zdrowotnej, zabezpieczenia emerytalnego i rentowego, edukacji, opieki socjalnej. Usługi te są finansowane przez państwo, co wpływa na wysokość podatków, bądź na drodze obowiązkowych ubezpieczeń. Inną cechą

europejskich gospodarek jest rozwinięty dialog społeczny, znaczna rola związków zawodowych, często regulowanie spraw pracowniczych na drodze układów zbiorowych. Wiele spraw z zakresu relacji między pracodawcami i pracownikami jest przedmiotem norm prawnych wymuszanych przez państwo. Rozwiązania te niewątpliwie stanowią dodatkowe obciążenie dla przedsiębiorców oraz obywateli, dają jednak gwarancję bezpieczeństwa socjalnego i wysokiego komfortu życia. Europejczycy przywykli do tych przywilejów, traktują je jako naturalnie przynależne i zdobycz cywilizacyjną.

Problem jednak w tym, że rywalizacja globalna z krajami, które nie mają tego typu osłon socjalnych, może wymusić odstępowanie od tych standardów. Firmy azjatyckie i amerykańskie nieobłożone analogicznymi ciężarami są z natury rzeczy bardziej konkurencyjne. Doprowadziło to do importu tanich towarów z zagranicy (głównie z Chin), tzw. delokalizacji przedsiębiorstw europejskich, a nawet upadku szeregu gałęzi przemysłu. W miarę wzrostu siły i znaczenia gospodarek pozaeuropejskich, zjawisko to będzie ulegać natężeniu. Firmy zewnętrzne dokonujące inwestycji w UE i w tej sposób osadzające się na rynku europejskim, mogą wprowadzać swoje standardy stosunków pracy i jej bezpieczeństwa.

Jeśli UE będzie chciała utrzymać swoją pozycję w gospodarce światowej, nie odstępując przy tym od tradycyjnych mechanizmów, będzie musiała poszukać sposobów kompensacji tej słabości konkurencyjnej. Z jednej strony będzie to musiało polegać na zwiększaniu innowacyjności gospodarki europejskiej, zwiększaniu znaczenia nowoczesnych technologii i procesów wytwórczych (robotyzacji, automatyzacji, komputeryzacji, rozwiązań z zakresu organizacji biznesu, logistyki etc.). Z drugiej strony, z czasem zapewne nastąpi przeniesienie części regulacji w sferze stosunków pracy i spraw społecznych z poziomu państw na poziom Unii.

Konieczna wydaje się jednak także pewna modernizacja europejskiego modelu społecznego. Trzeba uwzględnić wyzwania globalizacji, postępu technologicznego i zmian demograficznych. W tym procesie zachowane powinny zostać takie wartości jak praca, równość szans, szeroki dostęp do usług publicznych, solidarność społeczna. Winien on też uwzględniać zmienioną rolę pracowników i wzrost znaczenia kapitału społecznego. Pracownicy nie są już „siłą roboczą” – coraz lepiej wyedukowani, muszą być w większym stopniu włączani we współodpowiedzialność za procesy wytwórcze i organizację działalności biznesowej. A to wymaga zwiększonego zaufania między ludźmi współtworzącymi przedsiębiorstwa. W nowej strategii powinna też znaleźć się koncepcja flexicurity.

IV. Polityka klimatyczna i energetyczna

Unia Europejska jest w światowej awangardzie zabiegów o realizację światowego porozumienia na rzecz zapobieżenia wzrostowi globalnej temperatury powyżej 2°C w porównaniu z poziomem sprzed okresu uprzemysłowienia, a także o ograniczenie technologii szkodliwych dla środowiska. Działania w tej materii mają mocny kontekst innowacyjny: zmuszają producentów do rozwijania i stosowania nowych technologii, dzięki czemu w przyszłości firmy europejskie mogą stać się globalnymi liderami biznesowymi i eksporterami myśli technicznej.

Zgodnie z obowiązującą Strategią „20-20-20” do roku 2020 powinno nastąpić: ograniczenie

emisji gazów cieplarnianych w UE o co najmniej 20 procent w porównaniu z poziomem z roku 1990; zwiększenie o 20 procent udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii w UE; zmniejszenie zużycia energii pierwotnej – dzięki racjonalnemu wykorzystaniu energii – o 20 procent w porównaniu z przewidywanym poziomem. Podział zobowiązań pomiędzy poszczególne kraje nie jest równy – wynika z realnych możliwości każdego z państw; dla Polski udział OZE w bilansie energetycznym na rok 2020 ma wynieść 15 procent, a emisja CO2 w Polsce w tym czasie może wzrosnąć o 14 proc. Do 2030 roku powyższe cele dla UE ustanowiono na poziomie odpowiednio: 40%, 27%, 27%. Unia zaproponowała, że ograniczy emisje o 20-30%, jeżeli pozostałe największe gospodarki świata podejmą zobowiązania na podobnym poziomie; zobowiązała się też, w ramach wspólnych wysiłków podejmowanych przez kraje rozwinięte, do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 80–95 proc. do 2050 roku.

W polskim dyskursie publicznym dominuje teza o ewidentnej szkodliwości polityki klimatycznej UE dla gospodarki RP. Teza ta jest oparta na micie i stereotypie, nie ma podbudowy w aktualnych danych i szacunkach, jest świadectwem braku kreatywności i braku zdolności do przewidywania w polityce. Co gorsza, Polska konsekwentnie (nie tylko obecnie, ale i w czasie poprzednich rządów) kontestuje propozycje Komisji Europejskiej i w osamotnieniu sprzeciwia się uzgodnieniom pozostałych państw Unii; w ten sposób skazuje się na margines decyzyjny w tym obszarze i jednocześnie nie zyskuje założonych rezultatów.

Najlepszym sposobem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego – każdego kraju oraz całej Unii Europejskiej – byłoby stworzenie jednolitego rynku energii w UE.

Badania nad nowymi źródłami energii będą coraz bardziej nośnikami postępu. W przypadku ew. przełomowych technologii organizatorzy badań (państwa, UE, sponsorzy) uzyskają kolosalną przewagę gospodarczą. Warto też prowadzić prace B+R w obszarze nowych bardziej energooszczędnych materiałów, sprawności urządzeń etc.

C. PILNE DECYZJE

I. Nowy kształt polityk: regionalnej i spójności. Wieloletnie Ramy Finansowe 2021-2027

Niedługo rozpoczną się negocjacje nad kształtem Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027. Istnieje prawdopodobieństwo, że w związku ze zmniejszeniem budżetu UE po wystąpieniu Wielkiej Brytanii pojawią się postulaty nadania nowego kształtu polityce regionalnej oraz spójności, a być może także Wspólnej Polityce Rolnej. Może to skutkować słabszym tempem wyrównywania poziomu rozwoju i zamożności różnych części UE. Polityki te były obiektywnie korzystne dla całej Unii, gdyż zapobiegały wystąpieniu presji ze strony obszarów słabiej rozwiniętych, które wywoływałyby negatywne skutki ekonomiczne i społeczne w państwach i regionach bogatszych. Przykładem tego zjawiska był przepływ osób (pracowników) z krajów środkowoeuropejskich (Polska, Litwa, Rumunia) do Wielkiej Brytanii, co przyczyniło się do decyzji o opuszczeniu Unii przez tę ostatnią.

II. Dokończenie budowy jednolitego rynku

Jednolity rynek UE okazał się wielką szansą, z której potrafiły skorzystać europejskie przedsiębiorstwa, pracownicy oraz konsumenci. Budowa wspólnego rynku musi jednak zostać dokończona – konieczne jest ustalenie takich samych zasad tam, gdzie do tej pory one nie obowiązują: na rynku usług, energii, transportu, telekomunikacji, usług cyfrowych oraz w odniesieniu do rynków kapitałowych.

D. SCENARIUSZE INSTYTUCJONALNE

Scenariusz bezruchu (przeczekania)

Ten scenariusz byłby raczej efektem niemożności uzgodnienia strategii działania, niż przejawem świadomej polityki. Polegałby na faktycznym zamrożeniu integracji na obecnym poziomie oraz akceptacji możliwości występowania wewnętrznych sporów i „Unii à la carte". Prawdopodobny byłby też nacisk na wzrost znaczenia współpracy międzyrządowej kosztem elementów wspólnotowych. Stan taki trwałby do czasu powrotu do władzy w krajach członkowskich partii prointegracyjnych. Wbrew pozorom, w aktualnych warunkach to całkiem sensowny – i realistyczny – wariant. Unia Europejska w miarę sprawnie działałaby w oparciu o istniejące procedury i mechanizmy. Plusem tego rozwiązania jest to, że wszelkie ewentualne późniejsze decyzje o pogłębieniu powiązań byłyby podejmowane w gronie wszystkich członków. Zagrożeniem dla tego scenariusza mogłaby być chęć eurosceptycznych rządów podejmowania powtarzających się prób osłabiania mechanizmów wspólnotowych i zawieszenia ich udziału we wspólnych politykach i decyzjach, o ile byłyby uznane za niekorzystne dla bezpośrednich interesów tych rządów.

Scenariusz integracji wokół strefy euro

Prawdopodobnym scenariuszem jest zacieśnienie powiązań w ramach strefy euro. Po Brexicie poza nią znajdą się wyłącznie najsłabiej rozwinięci gospodarczo członkowie Unii (Bułgaria, Chorwacja, Rumunia) oraz kraje w tej chwili niechętne jakiejkolwiek dalszej integracji (Węgry, Polska, w pewnym stopniu Czechy); co prawda swoimi własnymi walutami posługują się także Dania i Szwecja, jednak w praktyce obie korony są mocno związane z walutą euro i dla tych państw znalezienie się w jakimś quasi-instytucjonalnym związku ze strefą euro nie byłoby problemem. Ewolucja strefy euro może polegać nie tylko na głębszej integracji gospodarczej i finansowej, ale także na harmonizacji w tzw. kluczowych (wrażliwych) obszarach – rynki pracy, systemy ubezpieczenia społecznego, opieka zdrowotna, podatki – oraz na zbudowaniu unii politycznej. Kraje pozostające poza Strefą automatycznie zajmą miejsca na peryferiach procesów integracyjnych i decyzyjnych UE.

Scenariusz jeszcze mniejszej wspólnoty

Ten scenariusz – mniej prawdopodobny – zakłada porozumienie na rzecz zacieśnienia powiązań wewnątrz grupy państw UE widzących główny problem integracji w tym, że niektórzy członkowie Unii zakłócają proces poprzez dążenie do jego spowolnienia lub wstrzymania. W związku z tym część państw mogłaby stworzyć „wewnątrz" UE (tzn. utrzymując w mocy całe acquis communautaire i powołując nowe instytucje niezależnie od dalszego funkcjonowania

starych) unię polityczną, obronną, nowy reżim przemieszczania się na wzór układu z Schengen (który tym samym zostałby wypowiedziany), etc. Takie porozumienie mogłoby obejmować grono sześciu członków – założycieli, ale także zapewne inne bogatsze, wpływowe i zdeterminowane kraje – np. Austrię, państwa nordyckie i bałtyckie, Hiszpanię, etc. W praktyce oznaczałoby to, że członkowie UE pozostający poza tą nową wspólnotą polityczną znaleźliby się też na marginesie całej Unii.

Odnośniki:
[1] Dane za grudzień 2016 r., Eurostat, 31.01.2017
[2] „Dokończenie budowy Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej". Sprawozdanie opracowane przez Jean-Claude'a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem. Komisja Europejska, 2015.
[3] „The EU in the World", Eurostat. Dane za 2014 i 2004 rok – wydanie z 2016 r., s. 79, za rok 2008 – wydanie z 2010 r.

http://raportysmolenia.pl/?p=2949