

RAPORT PISM

UE 2029

WYZWANIA I REKOMENDACJE DLA NOWEJ KOMISJI EUROPEJSKIEJ



MELCHIOR SZCZEPANIK, JOLANTA SZYMAŃSKA (RED.)

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

UE 2029:
WYZWANIA I REKOMENDACJE
DLA NOWEJ KOMISJI EUROPEJSKIEJ

MELCHIOR SZCZEPANIK, JOLANTA SZYMAŃSKA (RED.)

WARSZAWA, PAŹDZIERNIK 2024

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2024

Redakcja tekstu: Marta Przyłuska-Brzostek

Redakcja techniczna, projekt okładki: Dorota Dołęgowska

Zdjęcie na okładce: IvanGar_Fotografia/Shutterstock

E-ISBN 978-83-67487-74-0

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
tel. (+48) 22 556 80 00, faks (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

SPIS TREŚCI

Kluczowe wnioski i rekomendacje	5
Jaka UE do 2029?	
Jolanta Szymańska Unia Europejska na przełomie kadencji.....	9
Tomasz Zając Reforma instytucjonalna	11
Bezpieczeństwo	
Elżbieta Kaca, Daniel Szeligowski Wsparcie dla Ukrainy	13
Aleksandra Koziół Odbudowa przemysłu obronnego	15
Gospodarka	
Piotr Dzierżanowski, Damian Wnukowski Jednolity rynek i konkurencyjność unijnej gospodarki	17
Melchior Szczepanik Wieloletnie ramy finansowe	20
Wybrane polityki sektorowe	
Tymon Pastucha Zielona transformacja	22
Jolanta Szymańska Polityka migracyjna	24
Tomasz Zając, Szymon Zaręba Polityka społeczna i zdrowotna.....	25
Tomasz Żornaczuk Polityka rozszerzenia	26
Relacje UE z wybranymi państwami	
Mateusz Piotrowski UE–USA	27
Aleksandra Koziół UE–Rosja.....	29
Marcin Przychodniak UE–ChRL	31

Patryk Kugiel	
UE-Indie	33
Michał Wojnarowicz	
UE-Izrael	34
Przemysław Biskup	
UE - Wielka Brytania	35
Aleksandra Maria Spancerska	
UE-Turcja	36

KLUCZOWE WNIOSKI I REKOMENDACJE

JAKA UE DO 2029?

- Na przełomie kadencji Unia Europejska mierzy się z dużymi wyzwaniami w bliskim sąsiedztwie i – szerzej – na arenie globalnej. Sytuacja bezpieczeństwa wymaga zwiększania wydatków na obronę, a zmiany klimatyczne – kontynuowania wysiłków na rzecz transformacji energetycznej, która będzie uwzględniać społeczne obawy co do jej tempa i kosztów, a także rosnącą polaryzację polityczną na tym tle.
- Włączenie Ukrainy, Mołdawii i Gruzji do polityki rozszerzenia UE, będące efektem rosyjskiej agresji na Ukrainę, spowodowało ponowne ożywienie debaty na temat modyfikacji procesu przyjmowania nowych państw do wspólnoty, a także wyeksponowało potrzebę reform wewnętrznych (w tym budżetu, polityk sektorowych oraz instytucji) w celu umożliwienia jej sprawnego funkcjonowania w poszerzonym gronie. Przygotowanie UE do rozszerzenia jest jednym z kluczowych zadań Komisji Europejskiej (KE) w kadencji 2024–2029.
- Ze względu na pogarszające się środowisko bezpieczeństwa UE powinna rozważyć modyfikację procedur decyzyjnych (przede wszystkim odejście od jednomyślności), tak aby działać sprawniej i szybciej. W tym celu należy wprowadzić głosowanie większościowe w dziedzinie sankcji oraz kontynuować debatę o możliwości wprowadzenia go również w innych obszarach działania Unii (np. polityki podatkowej). Można rozważyć zastosowanie kilkuletniego okresu przejściowego, w trakcie którego decyzje byłyby podejmowane większością kwalifikowaną (np. „superwiększością” co najmniej 75% państw), a decyzja o ostatecznym wyborze tego sposobu głosowania została podjęta pod koniec takiego okresu. Reforma UE powinna obejmować również wzmocnienie mechanizmów chroniących praworządność.

BEZPIECZEŃSTWO

- Celem nowej KE powinno być kontynuowanie dotychczasowego zaangażowania UE na rzecz wielowymiarowego wsparcia dla Ukrainy i jej integracji europejskiej. Najpilniejszym zadaniem będzie udzielenie kompleksowej pomocy przeznaczonej na ochronę jej infrastruktury energetycznej przed rosyjskimi atakami raketowymi. Kluczowe będzie ponadto powiększenie puli środków dostępnych w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju oraz rozszerzenie wojskowej misji szkoleniowej UE dla Ukrainy. Formułując propozycje nowego wieloletniego unijnego budżetu, KE powinna zapewnić odpowiednio wysokie fundusze na pomoc gospodarczą dla tego państwa. KE powinna też sprawnie procedować negocjacje akcesyjne.
- Przedłużająca się rosyjska pełnoskalowa agresja na Ukrainę unaoczniała ogólny zły stan europejskich zdolności obronnych. Na powstałe w jej wyniku wyzwania stosowną odpowiedzią byłoby pogłębienie współpracy państw w formacie UE. Jeśli KE stworzy zaplecze instytucjonalne dla sprawnie funkcjonującego sektora obronnego i zapewni jego adekwatne finansowanie, UE ugruntuje swoją pozycję jako aktor bezpieczeństwa. W tym celu KE powinna skoncentrować się na przyjęciu Europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego (EDIP) i włączeniu we współpracę Ukrainy, a także na wdrożeniu rozwiązań,

dla których format unijny stworzy największą wartość dodaną, takich jak wspólne zamówienia i rezerwy strategiczne, zdolności o istotnym efekcie skali oraz komórka reagowania na incydenty hybrydowe.

GOSPODARKA

- Nowa Komisja Europejska rozpocznie misję w sytuacji rosnących napięć w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Kluczowe będą utrzymywanie dobrych relacji z USA oraz asertywność w polityce wobec ChRL, ukierunkowane na wspieranie konkurencyjności podmiotów z Unii w skali globalnej. W tym celu powinny być wykorzystane instrumenty polityki handlowej i przemysłowej w powiązaniu z dalszą integracją jednolitego rynku, zwłaszcza w sferze usług. Ważnym wyzwaniem przed KE będzie też zwiększanie potencjału badawczo-naukowego UE oraz jej bezpieczeństwa ekonomicznego.
- Unia potrzebuje większego budżetu, by zrealizować ambicje stworzenia zeroemisyjnej gospodarki, poprawienia konkurencyjności i wzmocnienia pozycji międzynarodowej. Propozycja KE, która mogłaby stanowić podstawę kompromisu w kwestii wieloletnich ram finansowych 2028–2034, powinna przewidywać wzrost składek państw członkowskich i oszczędności dzięki reformom istniejących polityk, przede wszystkim rolnej. Konieczne będzie przyjęcie nowych źródeł dochodu UE. Należy również rozważyć ponowne wykorzystanie wspólnego długu.

WYBRANE POLITYKI SEKTOROWE

- Przyszła Komisja Europejska będzie musiała sprostać wyzwaniom związanym z realizacją ambitnych założeń Europejskiego Zielonego Ładu. Niezbędne będzie dokończenie i urealnienie części reform, zapewnienie ich wewnętrznej spójności i efektywności. Zasadne jest podjęcie większego wysiłku w celu ograniczenia kosztów społecznych transformacji i skuteczniejszego komunikowania korzyści z nią związanych, a także zwiększenie aktywności KE w wymiarze dyplomacji klimatycznej i energetycznej. Wskazane jest pogłębienie zaangażowania i odpowiedzialności państw członkowskich i regionów za ten proces, a także inicjowanie i wspieranie projektów transgranicznych w obszarze zielonej transformacji.
- Kluczowym wyzwaniem dla Komisji Europejskiej w obszarze migracji jest wsparcie państw członkowskich we wdrażaniu przyjętego wiosną br. paktu o migracji i azylu oraz zacieśnienie – koniecznej dla urzeczywistnienia paktu – współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu migrantów. W obliczu nadużyć systemów wizowych przez poszczególne państwa członkowskie i związanych z nimi obaw o bezpieczeństwo strefy Schengen nowym wyzwaniem dla Komisji może okazać się większe zaangażowanie instytucji w koordynację krajowych polityk wizowych.
- Wśród obywateli UE Komisja powinna zwiększyć świadomość podejmowanych przez nią działań i wynikających z nich korzyści w dziedzinie polityki społecznej i zdrowotnej. Powinna rozważyć aktualizację dyrektyw dotyczących wynagrodzeń oraz pracy za pośrednictwem platform internetowych. Istotne będzie również sfinalizowanie negocjacji porozumienia antypandemicznego, które może stać się ważnym wskaźnikiem sprawczości Unii w tej sferze.
- Mozolne i nierówne tempo rozszerzenia UE na Bałkanach Zachodnich jest spowodowane problemami po stronie państw regionu (powolne reformy, niekiedy brak woli władz) i UE

(blokowanie procesu bądź postępów poszczególnych kandydatów przez państwa członkowskie), na wschodzie zaś zasadniczym wyzwaniem pozostaje wojna. UE powinna wykorzystać niedawne postępy integracyjne Czarnogóry do motywowania jej władz do dalszych reform, a powołanie nowych składów instytucji unijnych – do dyskusji o odejściu od jednomyślności w polityce rozszerzenia. W celu uniknięcia narracji o dalszym upolitycznianiu tego procesu KE powinna wyraźnie komunikować, że dotychczasowe sukcesy integracyjne wschodnich kandydatów są efektem spełnienia technicznych warunków.

RELACJE UE Z WYBRANYMI PAŃSTWAMI

- Wyzwaniem w relacjach z USA są różnice w podejściu do kwestii gospodarczych, niepewność co do postawy amerykańskich władz wobec dalszego wspierania Ukrainy i ewentualnych rozmów pokojowych z Rosją oraz pośredni wpływ ryzyka zmniejszenia militarnego zaangażowania USA w Europie w przypadku zwycięstwa Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich. KE powinna starać się rozwiązać spory w obszarze współpracy gospodarczej i prowadzić działania promujące dalsze pogłębianie wymiany handlowej, jednak w przypadku agresywnej polityki gospodarczej władz USA i związanego z tym niepowodzenia powyższych działań KE powinna przygotować współmierną odpowiedź w obszarze handlu. UE powinna też dążyć do utrzymania koordynacji i poszerzenia zakresu sankcji przeciw Rosji, które – inaczej niż wsparcie dla Ukrainy – nie są przedmiotem kontrowersji w amerykańskiej polityce wewnętrznej.
- Konfrontacyjna polityka Rosji wynika z chęci zmiany obecnego porządku międzynarodowego, co stanowi zagrożenie dla przyszłości UE. Aby temu zapobiec, KE musi zbudować wiarygodną politykę wobec Rosji opartą na dwóch filarach – powstrzymaniu i angażowaniu. Warto, by KE opracowała zestaw „czerwonych linii” w stosunkach z Rosją, który stworzyłby podstawy do koordynacji polityk wszystkich członków UE. Dla przyszłych dobrosąsiedzkich stosunków z Rosją ważny będzie natomiast dialog z rosyjską opozycją i wsparcie wolnych rosyjskojęzycznych mediów.
- Relacje z ChRL pozostaną głównym wyzwaniem dla UE, nie tylko ze względu na negatywny wpływ chińskiej polityki na gospodarkę Unii i jej konkurencyjność, ale także w kontekście współpracy chińsko-rosyjskiej. Z punktu widzenia nowej KE kluczowa jest więc adaptacja do nowej sytuacji strategicznej i rozwój zdolności przeciwdziałania chińskim wpływom. Dotyczy to sankcji w odpowiedzi na pomoc Rosji, przeciwdziałania FIMI (Foreign Information Manipulation and Interference), ochrony danych, współpracy z państwami Azji i Pacyfiku, ale także zwiększenia zachęt dla państw członkowskich i firm unijnych do przyspieszenia procesu ograniczania zależności od ChRL.
- Celem nowej Komisji powinno być utrzymanie dynamiki i pozytywnego trendu w relacjach dwustronnych z Indiami, a pierwszą okazją do ożywienia współpracy i wyznaczenia nowych kierunków będzie długo odkładany szczyt UE–Indie, najprawdopodobniej w pierwszej połowie 2025 r. Głównym wyzwaniem dla tych relacji będą trudne negocjacje umowy o wolnym handlu (FTA) i ochronie inwestycji. Brak postępu i ewentualne fiasko negocjacji negatywnie odbiłyby się na współpracy politycznej.
- KE powinna wykorzystać dostępne instrumenty w celu zwiększenia presji politycznej na obecne władze Izraela, by zmieniły dotychczasowe stanowisko w relacjach z Palestyńczykami. Jednym z głównych narzędzi powinno być większe niż do tej pory warunkowanie

i powiązanie unijno-izraelskiej współpracy sektorowej ze skutkami obecności i działaniami Izraela na terytoriach palestyńskich.

- Układ sił w UE i Wielkiej Brytanii w ramach nowego cyklu politycznego stwarza wyjątkową sposobność do uregulowania najważniejszych kwestii pominiętych w 2020 r. w unijno-brytyjskiej Umowie o handlu i współpracy (TCA), zwłaszcza w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przegląd TCA w 2026 r. powinien służyć wdrożeniu przez UE strategicznego podejścia do relacji z Wielką Brytanią, opartego na praktycznym doświadczeniu z pandemii COVID-19 i wojny na Ukrainie, które wskazało na szczególnie bliskie powiązanie interesów UE i brytyjskich w zakresie bezpieczeństwa militarnego, wewnętrznego, epidemiologicznego oraz technologicznego (w tym rozwoju nowych leków).
- Ubiegłoroczne zwycięstwo Recepta Tayyipa Erdoğan w wyborach prezydenckich w Turcji skutkuje oddaleniem tego kraju od standardów UE oraz kontynuacją transakcjonizmu w polityce zagranicznej. Mimo rozbieżności politycznych w relacjach z Zachodem Turcja ze względu na położenie geograficzne, potencjał polityczny, gospodarczy oraz militarny pozostanie istotnym partnerem dla UE w walce z wyzwaniami o charakterze regionalnym i globalnym. Bez wprowadzenia zmian w polityce wewnętrznej niemożliwa będzie realizacja tureckiego postulatu wznowienia negocjacji akcesyjnych, uaktualnienia unii celnej i doprowadzenia do liberalizacji wizowej.

JAKA UE DO 2029?

UNIA EUROPEJSKA NA PRZEŁOMIE KADENCJI

Jolanta Szymańska

Cykl instytucjonalny 2019–2024 naznaczony był szeregiem kryzysów. Wniosły one do programu działań Komisji Europejskiej nowe zadania, wpływając jednocześnie na realizację priorytetów zdefiniowanych na początku kadencji, tj. transformacji klimatycznej i cyfrowej. Pandemia COVID-19, a następnie pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę obnażyły uzależnienie Unii Europejskiej od surowców z państw autorytarnych, a także m.in. niedostatki europejskiego przemysłu obronnego. W odpowiedzi na te wyzwania UE przyjęła szereg bezprecedensowych środków, które umożliwiły najpierw zapobieżenie katastrofie zdrowotnej, a następnie przetrwanie spowolnienia gospodarczego, wzrostu cen energii oraz inflacji. Choć nie brakowało sporów o kierunki i sposoby reakcji na poszczególne wyzwania (najbardziej jaskrawym ich przykładem było blokowanie przez Węgry pakietów pomocy dla Ukrainy oraz sankcji wobec Rosji), podziały wewnątrz UE nie ograniczyły możliwości całej wspólnoty.

Działania podjęte przez UE w odpowiedzi na kryzysy, tj. zainicjowanie projektu Europejskiej Unii Zdrowotnej, stworzenie funduszu odbudowy po pandemii Next Generation EU (NGEU)¹ czy rozwój Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) po rosyjskiej inwazji na Ukrainę², miały charakter doraźny i wymagają poszerzenia oraz kontynuacji. Włączenie Ukrainy, Mołdawii i Gruzji do polityki rozszerzenia UE w efekcie agresji Rosji na Ukrainę (i rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Ukrainą i Mołdawią przed rozpoczęciem prac nowej KE w czerwcu 2024 r.) wyeksponowało potrzebę zarówno reformy samego procesu przyjmowania do wspólnoty nowych państw członkowskich, jak i reform wewnętrznych (w tym budżetu, polityk sektorowych oraz instytucji), mających umożliwić sprawne jej funkcjonowanie w poszerzonym gronie. Dotychczasowe inicjatywy w tym zakresie, prowadzone w ramach Konferencji o Przyszłości Europy, zostały odłożone, m.in. ze względu na pilny charakter innych wyzwań.

Na przełomie kadencji UE mierzy się z dużymi wyzwaniami w bliskim sąsiedztwie i, szerszej, na arenie globalnej. Wojna na wschodzie wciąż trwa, a sytuacja militarna Ukrainy pozostaje niepewna. Białoruś coraz śmielej wykorzystuje migrantów do forsowania granic wewnętrznych UE. Od października ub.r. postępuje konfrontacja między Izraelem a Hamasem prowadząca do jeszcze większej destabilizacji Bliskiego Wschodu. Chiny stają się coraz bardziej asertywne w relacjach z Europą, a potencjalna powtórka prezydentury Donalda Trumpa w USA grozi ograniczeniem amerykańskiego wsparcia dla Ukrainy oraz kryzysem sojuszu transatlantyckiego.

Zarówno program strategiczny UE na lata 2024–2029, przyjęty przez Radę Europejską pod koniec czerwca br.³, jak i wystąpienia przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen wskazują, że instytucje UE podobnie definiują wyzwania stojące przed UE. **Planują kontynuację**

¹ J. Szymańska, M. Szczepanik, S. Płóciennik, *Działania UE wobec pandemii i jej konsekwencje dla integracji*, w: P. Sasnal (red.), *Konsekwencje pandemii COVID-19 dla stosunków międzynarodowych*, Raport PISM, lipiec 2020, www.pism.pl.

² J. Szymańska (red.), *Unia Europejska wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, PISM, Warszawa 2024.

³ A. Kozioł, M. Szczepanik, *Program strategiczny UE – w obronie wartości i statusu międzynarodowego Wspólnoty*, „Biuletyn PISM”, nr 104 (2914), 12 lipca 2024 r., www.pism.pl.

działań rozpoczętych w ubiegłej kadencji, a za priorytet uznają pogodzenie dynamizacji gospodarczej i zielonej transformacji, troskę o spójność społeczną, wzmocnienie współpracy w kwestiach obronnych, szczególnie przemysłu zbrojeniowego, oraz przygotowanie procesu rozszerzenia wspólnoty. Rosnąca polaryzacja polityczna, której przejawem jest wzrost poparcia dla ugrupowań skrajnych w Parlamencie Europejskim nowej kadencji, stanowi w tym kontekście dodatkowe wyzwanie.

REFORMA INSTYTUCJONALNA

Tomasz Zając

Pandemia oraz pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę, a także związana z nią intensyfikacja procesu akcesyjnego nadały nową dynamikę dyskusji o potrzebie reform instytucjonalnych UE. Wydarzenia te unaocznily istotne wyzwania stojące przed UE, przede wszystkim konieczność szybszego i sprawniejszego podejmowania decyzji oraz wzmocnienia mechanizmów zapewniających rządy prawa w państwach członkowskich. **Przewodnicząca KE zapowiedziała przedstawienie projektu ambitnej reformy w tym zakresie, wezwała także do zmiany traktatów unijnych i zwiększania transparentności działania Unii.** Przeprowadzenie reformy będzie jednak trudne ze względu na sprzeciw wielu państw wspólnoty wobec proponowanego odejścia od zasady jednomyślności – uznają one bowiem ten mechanizm za ważny bezpiecznik gwarantujący ich suwerenność. Z drugiej strony znacząca grupa państw (m.in. Francja) uważa, że takie zmiany są niezbędnym warunkiem rozszerzenia.

Niekorzystnie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa Unii (szczególnie agresywna polityka Rosji) sprawia, że **mimo związanego z tym ryzyka Unia powinna usprawnić system podejmowania decyzji. Może się to dokonać poprzez wykorzystanie aktualnej architektury prawnej** – zakres reformy będzie wtedy ograniczony, jednak z tego właśnie powodu bardziej akceptowalny dla większej liczby państw. **Alternatywą jest zmiana traktatów, która pozwoli na bardziej kompleksową przebudowę mechanizmów działania UE.** Znacząca grupa państw jest jednak niechętna inicjowaniu tej procedury – sprzeczne wizje funkcjonowania wspólnoty grożą ich zdaniem długotrwałym i potencjalnie niekonkluzywnym procesem, w ramach którego każdy kraj będzie chciał przeforsować korzystne dla siebie zmiany.

Pożądanym jest zniesienie jednomyślności przy wprowadzaniu sankcji (jest to jedna ze zmian, które można wprowadzić w ramach istniejącego porządku prawnego, przy zastosowaniu tzw. klauzul pomostowych). W dłuższej perspektywie korzystne byłoby też rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną (QMV) na inne obszary funkcjonowania Unii, np. politykę podatkową. W celu bardziej płynnego wprowadzenia tego rozwiązania oraz osłabienia wątpliwości związanych z pełnym przejściem na QMV (próg takiej większości może być zresztą wyższy niż aktualnie obowiązujący) warto rozważyć wprowadzenie kilkuletniego okresu przejściowego. Decyzje byłyby wtedy podejmowane za pomocą „superwiększości” (np. co najmniej 75% państw reprezentujących co najmniej 70% ludności, wymagana jednak byłaby zmiana traktatów) lub już istniejącej w unijnym prawie tzw. wzmocnionej większości kwalifikowanej (72% państw, 65% ogółu ludności). W przypadku braku akceptacji dla tego rozwiązania alternatywą byłoby wprowadzenie modyfikacji zasady „jednomyślność minus jeden” (zgodę na dane rozwiązanie muszą wyrazić wszystkie państwa poza jednym), czyli rozszerzenie jej do postaci „jednomyślność minus trzy”. Tego rodzaju rozwiązanie miałyby szanse zgromadzić większe poparcie państw członkowskich jako bardziej akceptowalne (sama decyzja o przejściu na QMV byłaby podejmowana po zakończeniu okresu przejściowego). Przybliżyłoby to UE do celu, jakim jest sprawniejsze rozstrzyganie, i uniemożliwiłoby powstanie sytuacji, w których państwo członkowskie blokuje decyzję w jednym obszarze unijnej polityki w celu uzyskania ustępstw w innym.

Zmiana aktualnie obowiązujących lub stworzenie nowych mechanizmów chroniących praworządność w UE (np. art. 7 TUE) będą wiązały się ze sprzeciwem niektórych państw członkowskich. Należy jednak dążyć do umożliwienia wywierania realnego wpływu na państwa naruszające fundamentalne wartości UE.

Punktem wyjścia mogłaby być reforma procedury przewidzianej w art. 7 ust. 2 TUE i obniżenie przewagi niezbędnej do stwierdzenia naruszeń podstawowych wartości Unii z jednomyślności na jakąś formę większości kwalifikowanej (np. „superwiększość”).

BEZPIECZEŃSTWO

WSPARCIE DLA UKRAINY

Elżbieta Kaca, Daniel Szeligowski

W mijającej kadencji znacząco zwiększył się wpływ Komisji Europejskiej na kształtowanie unijnej polityki wschodniej, zwłaszcza po rosyjskiej agresji na Ukrainę. KE odegrała istotną rolę w udzielaniu Ukrainie pomocy wojskowej i gospodarczej przez państwa członkowskie, przyznaniu jej statusu kandydata do UE, a następnie rozpoczęciu z nią rozmów akcesyjnych, a także w nałożeniu dodatkowych sankcji na Rosję w związku z inwazją. Celem nowej KE powinno być kontynuowanie dotychczasowego zaangażowania UE w wielowymiarowe wsparcie dla Ukrainy oraz jej integrację ze wspólnotą.

Nowa KE stanie przed wyzwaniem utrzymania jedności państw członkowskich w kwestii dalszej pomocy dla Ukrainy, szczególnie w przypadku przedłużających się działań zbrojnych⁴ i rosnących kosztów pomocy dla ukraińskich partnerów. **KE będzie miała za zadanie zapobiec temu, by wsparcie UE dla Ukrainy stało się zakładnikiem wewnętrznych sporów politycznych między państwami członkowskimi**, a ewentualny proces pokojowy⁵ nie został wykorzystany przez część z nich jako powód do zmniejszenia wsparcia. Bez względu na dalszy przebieg wojny Ukraina jeszcze przez długi czas będzie potrzebować zagranicznej pomocy wojskowej i finansowej, by ustabilizować sytuację wewnętrzną i zbudować zdolności konieczne do odstraszenia Rosji w przyszłości. Stopniowo UE będzie odgrywać coraz większą rolę w zapewnieniu tej pomocy, zwłaszcza gdyby nowa administracja USA zdecydowała się ostatecznie ograniczyć swoje zaangażowanie.

Szczególnie istotnym zadaniem dla KE (oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa) będzie utrzymanie, a w dłuższej perspektywie zwiększenie poziomu pomocy wojskowej dla Ukrainy. W tym celu **KE powinna dążyć zarówno do powiększenia puli środków dostępnych w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, jak i do rozszerzenia wojskowej misji szkoleniowej UE dla Ukrainy**. Nowa KE będzie ponadto współodpowiedzialna za nadzorowanie wdrażania dwustronnego porozumienia UE–Ukraina na rzecz bezpieczeństwa – w tym kontekście powinna dążyć do synergii między działaniami podejmowanymi na szczeblu UE oraz przez poszczególne państwa członkowskie, które zawarły z Ukrainą analogiczne porozumienia dwustronne.

W krótkim okresie najpilniejszym zadaniem dla KE będzie jednak udzielenie Ukrainie możliwie jak najszybszego wsparcia – w tym militarnego – przeznaczonego na ochronę infrastruktury energetycznej przed rosyjskimi atakami raketowymi, by zdołała przetrwać najbliższą zimą. KE powinna przy tym niezwłocznie przygotować plany awaryjnych dostaw energii elektrycznej z UE na Ukrainę w przypadku wystąpienia sytuacji krytycznej.

Kolejnym wyzwaniem dla nowej KE będzie **zapewnienie odpowiednio wysokich funduszy na pomoc gospodarczą UE dla Ukrainy w perspektywie finansowej po 2027 r.** Przygotowując propozycje nowego wieloletniego budżetu Unii, KE powinna zawrzeć w nim środki w wysokości odpowiadającej co najmniej wydatkom przeznaczonym na ten cel

⁴ A. Legucka, D. Szeligowski, „Długa wojna” Putina, „Biuletyn PISM”, nr 31 (2841), 23 lutego 2024 r., www.pism.pl.

⁵ D. Szeligowski, „Pokłosie szczytu pokojowego dla Ukrainy”, „Biuletyn PISM”, nr 103 (2913), 11 lipca 2024 r., www.pism.pl.

w latach 2022–2027. KE powinna być przy tym jednym z głównych aktorów działających na rzecz wykorzystania zamrożonych rosyjskich aktywów do finansowania ukraińskich potrzeb wojskowych i budżetowych. Wsparcie UE nie powinno ograniczać się jedynie do pomocy finansowej – możliwe będzie m.in. dalsze pogłębienie integracji gospodarczej Ukrainy z UE na podstawie postanowień umowy stowarzyszeniowej (np. w odniesieniu do rynku cyfrowego i transportowego, standaryzacji produktów), co jednak powinno odbywać się z uwzględnieniem potencjalnych negatywnych skutków dla rynku UE.

Do zadań KE będzie ponadto należało zaangażowanie UE na rzecz powojennej odbudowy Ukrainy, w tym sfinansowanie części potrzeb z nią związanych we współpracy z pozostałymi zagranicznymi podmiotami skupionymi w ramach Międzynarodowej Platformy Koordynacyjnej Darczyńców. Będzie to wymagać od UE dalszej pomocy Ukrainie w rozbudowie jej zdolności administracyjnych oraz do absorpcji środków, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym. W tym celu UE powinna zwiększyć skalę pomocy technicznej dla podmiotów działających lokalnie, udzielając jej za pośrednictwem agencji pomocy rozwojowej państw członkowskich. Wyzwaniem pozostanie też zachęcenie zagranicznych inwestorów do zaangażowania się na Ukrainie. W tym celu KE powinna pomagać jej stworzyć przyjazne i przejrzyste otoczenie regulacyjne, wykorzystując mechanizm warunkowości dostępny w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy. KE mogłaby też odgrywać większą rolę w rozwoju instrumentów ograniczających ryzyko inwestycyjne na Ukrainie, takich jak ubezpieczenia od ryzyka wojennego czy politycznego, polisy dla firm logistycznych lub pracowników delegowanych na terytorium Ukrainy.

Ze względu na utrzymujące się podziały wśród państw członkowskich co do rozszerzenia Unii na wschód wyzwaniem nowej kadencji KE będzie ponadto podtrzymanie tempa procesu akcesji Ukrainy do UE⁶. Kluczowym uwarunkowaniem będzie tu dalszy przebieg wojny i realizacja przez ukraińskie władze wymaganych przez UE reform. Z jednej strony KE powinna dążyć do utrzymania konsensusu państw członkowskich na kolejnych etapach negocjacji akcesyjnych. W tym celu może bez zbędnej zwłoki przeprowadzić ocenę zgodności prawa krajowego Ukrainy z unijnym (tzw. *screening*) i na tej podstawie sformułować konkretne warunki w ramach poszczególnych kłastrów negocjacji, by obiektywnie ocenić ich realizację. Pomogłoby to ograniczyć ewentualne próby podważania postępów ukraińskich reform przez sceptyczne wobec akcesji Ukrainy państwa UE. KE mogłaby zaangażować się w kształtowanie debaty publicznej na temat członkostwa Ukrainy w UE, przedstawiając rzeczową analizę zysków i kosztów związanych z jej przystąpieniem do Unii. Z drugiej strony KE powinna przedstawić zrównoważoną propozycję dostosowania UE do kolejnego rozszerzenia, by pomóc wypracować kompromis wśród państw członkowskich co do ewentualnych zmian instytucjonalnych, budżetowych i polityk sektorowych niezbędnych do przyjęcia nowych członków do Unii.

⁶ E. Kaca, *Perspektywy wschodniego rozszerzenia UE*, „Biuletyn PISM”, nr 187 (2808), 19 grudnia 2023 r., www.pism.pl.

ODBUDOWA PRZEMYSŁU OBRONNEGO

Aleksandra Koziół

Produkcja sprzętu wojskowego i amunicji stanowi jedno z kluczowych wyzwań spowodowanych rosyjską pełnoskalową agresją na Ukrainę⁷. Bez jej zwiększenia niemożliwe będzie zarówno wsparcie sił ukraińskich w obliczu przedłużającej się wojny, jak i uzupełnienie w państwach Unii zapasów magazynowych, które zostały znacznie uszczuplone na rzecz Ukrainy po lutym 2022 r. Od skuteczności w tym obszarze zależeć będzie przyszłość UE jako aktora bezpieczeństwa w Europie.

Długofalowo najkorzystniejsze będzie zwiększenie finansowania europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB). Działania KE powinny więc skoncentrować się na szybkim przyjęciu Europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego (EDIP), aby wdrożyć założenia Europejskiej strategii przemysłu obronnego (EDIS)⁸. Niezbędne będzie zatwierdzenie ambitnego budżetu jako podstawowej zachęty do zwiększania inwestycji zarówno po stronie państw, jak i przedsiębiorstw. Warto, by KE zabiegała o uzupełnienie proponowanego 1,5 mld euro dodatkowym wkładem pozyskanym ze wspólnego długu, a także o znaczne zwiększenie wydatków na cele obronne w nadchodzącej perspektywie budżetowej.

Istotnym czynnikiem wsparcia EDTIB będą również długoterminowe plany zamówień, które pozwolą zmniejszyć ryzyko biznesowe związane z otwieraniem nowych linii produkcyjnych. KE może zaproponować państwom tworzenie wspólnych rezerw, np. amunicji, a także opracować schemat wsparcia przedsiębiorstw chcących przekierować część produkcji na rynek cywilny w przypadku zmniejszenia skali zamówień z sektora wojskowego. Warto też, by Europejska Agencja Obrony wspierała składanie wspólnych zamówień i proponowała objęcie nimi, oprócz amunicji, szerszego spektrum sprzętu wojskowego. Ułatwi to państwom osiągnięcie interoperacyjności, dodatkowo uzyskają one bardziej korzystne warunki zakupu. Priorytetowo traktowane powinny być przedsiębiorstwa europejskie, a ewentualne odchylenie od zamówień w państwach sojuszniczych, np. USA, powinna poprzedzać analiza jakościowego i ilościowego potencjału rodzimych przedsiębiorstw.

Wzrostowi nakładów i stabilności inwestycji powinno również towarzyszyć wsparcie innowacyjności EDTIB. Bez tego niemożliwa będzie budowa silniejszej pozycji UE w świecie, w tym dalsze uniezależnianie od dostaw z państw trzecich i podnoszenie konkurencyjności własnych produktów na rynku. W tym celu KE może zachęcać państwa do podejmowania wspólnych działań w ramach mechanizmu ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI) i przedstawić rekomendacje dla sektora obronnego analogiczne do opracowanych dotychczas dla sześciu obszarów, m.in. cyberbezpieczeństwa. Działania KE powinny skupić się na rozwoju zdolności wspólnotowych, dla których istotny pozostaje efekt skali, np. transportu lotniczego i systemów satelitarnych. Potrzebna będzie też ewaluacja projektów badawczych i rozwojowych finansowanych z Europejskiego Funduszu Obronnego, a w kolejnych konkursach – zwiększenie przez KE nacisku na ich potencjał wdrożeniowy.

⁷ *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on strengthening European defence in a volatile geopolitical landscape*, European Commission, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/>.

⁸ A. Koziół, *Wojna na Ukrainie impulsem do budowy europejskiego przemysłu obronnego*, „Biuletyn PISM”, nr 53 (2863), 4 kwietnia 2024 r., www.pism.pl.

KE powinna zabiegać o możliwie pełne włączenie Ukrainy we współpracę z EDTIB. Rozwój ukraińskiego sektora obronnego zwiększyłby potencjał odpierania rosyjskiej agresji i zdolność do odpowiedzi w przyszłości, a europejskie przedsiębiorstwa skorzystałyby z doświadczeń Ukrainy w wojnie z Rosją. EDIP należy zatem uzupełnić o szczegółowe warunki współpracy, a jego wdrożenie wesprzeć zainwestowanymi przychodami z zamrożonych aktywów rosyjskich. Dotychczas 90% środków o wartości 1,4 mld euro przekazano na Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF), który zaspokaja wyłącznie bieżące potrzeby sprzętowe i amunicyjne strony ukraińskiej. Przekazanie środków na sektor obronny zdjęłoby warunek jednomyślnego podejmowania decyzji (jak przy zwrotach z EPF blokowanych przez Węgry) i dało zainteresowanym państwom większą elastyczność udziału. KE powinna dodatkowo opracować rekomendacje dotyczące transparentnego i efektywnego zarządzania projektami, które ułatwiłyby współpracę przedsiębiorstw z UE i Ukrainy⁹.

Rozwój zdolności konwencjonalnych powinien być uzupełniany staraniami o podnoszenie wspólnej odporności na ataki hybrydowe – działania tego rodzaju wymierzone w UE coraz aktywniej prowadzą Rosja i Chiny. Niezbędne jest zatem, by KE zgodnie z bieżącą oceną zagrożeń aktualizowała strategię na rzecz bezpieczeństwa w przestrzeni cyfrowej i kosmicznej, a także ochrony infrastruktury krytycznej. W tym celu KE powinna rozwinąć wyspecjalizowaną komórkę łączącą doświadczenie ekspertów cywilnych i wojskowych, która odpowiadałaby za zbieranie i analizę informacji, wczesne ostrzeżenie, a także koordynowanie wspólnej reakcji, jako że potencjał rozlewania skutków ataków hybrydowych na całą UE jest szczególnie wysoki.

Wewnętrzne reformy powinny zostać wsparte konsekwentnie realizowanym planem działań UE na arenie międzynarodowej, szczególnie w warunkach pogłębiającej się niestabilności w sąsiedztwie, m.in. na Kaukazie Południowym, Bliskim Wschodzie i w Sahelu. Warto, by KE przygotowała strategię na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa państw partnerskich, tj. Armenii, obejmując zarówno kwestie zwalczania działań hybrydowych, jak i rozbudowy sił konwencjonalnych. KE mogłaby również zainicjować ewaluację i reformę poszczególnych misji i operacji zagranicznych, tak aby ich działanie nie przyczyniało się do utrwalania status quo, co miało miejsce np. w Gruzji i Palestynie. Proaktywna postawa w tych kwestiach umocniłaby globalną pozycję UE.

⁹ K. Bondar, *Arsenal of Democracy: Integrating Ukraine Into the West's Defense Industrial Base*, Carnegie Endowment for International Peace, 4 grudnia 2023, <https://carnegieendowment.org/>.

GOSPODARKA

JEDNOLITY RYNEK I KONKURENCYJNOŚĆ UNIJNEJ GOSPODARKI

Piotr Dzierżanowski, Damian Wnukowski

Nowa Komisja Europejska rozpocznie misję w sytuacji rosnących napięć w międzynarodowych relacjach gospodarczych. Najbliższe lata będą zdefiniowane przez rywalizację USA i ChRL oraz zmiany strukturalne w globalnej gospodarce, w tym przekształcenia w łańcuchach dostaw. Działania UE dotyczące jednolitego rynku będą musiały służyć zwiększaniu konkurencyjności Unii i jej państw członkowskich wobec innych potęg gospodarczych. Wyzwaniem dla KE będzie kreowanie rozwiązań, które z jednej strony wzmocnią pozycję UE na arenie międzynarodowej, a z drugiej nie pogłębią nierówności między państwami członkowskimi.

Wyzwania zewnętrzne

Zaburzenia w globalnej gospodarce spowodowane m.in. pandemią COVID-19 i agresją Rosji na Ukrainę, a także wewnętrzna polityka gospodarcza państw trzecich tworzą nowe wyzwania dla UE. Najważniejszym partnerem handlowym¹⁰ oraz inwestycyjnym UE pozostają USA. W 2023 r. deficyt Stanów Zjednoczonych w handlu towarami i usługami z Unią wyniósł ponad 50 mld euro¹¹, co może być wyzwaniem w przypadku zwycięstwa w wyborach prezydenckich w USA Donalda Trumpa, który koncentruje się na zmniejszaniu bilateralnych nierównowag handlowych¹². Odmienne jest nastawienie UE i USA do regulacji niektórych kwestii technologicznych, np. rozwoju sztucznej inteligencji czy ochrony danych osobowych, co może rodzić napięcia niezależnie od tego, kto będzie następnym amerykańskim przywódcą. Ze względu na podobieństwo struktury gospodarek UE oraz USA będą nie tylko partnerami, ale również konkurentami na globalnych rynkach, np. w sferze nowoczesnych technologii. Powstające spory powinny być rozwiązywane w ramach istniejących forów, np. Rady ds. Handlu i Technologii.

Głównym konkurentem gospodarczym dla UE i całego Zachodu pozostaną Chiny, szczególnie w kontekście udzielania przez nie wsparcia Rosji, umożliwiającego jej kontynuację wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Konkurencyjności unijnej gospodarki na rynku globalnym zagrażać będzie interwencjonistyczna polityka gospodarcza ChRL. KE reaguje na te trendy, np. w lipcu podjęła decyzję o wprowadzeniu tymczasowych ceł wyrównawczych na pojazdy elektryczne produkowane w ChRL¹³. Komisja wskazuje na występowanie subsydiów w całym łańcuchu produkcji w Chinach¹⁴, np. w dostępie do kapitału finansowego i środków

¹⁰ Biorąc pod uwagę łącznie wymianę towarów i usług.

¹¹ Według danych KE, zob. *EU trade relations with the United States. Facts, figures and latest developments*, Komisja Europejska, www.policy.trade.ec.europa.eu. Dane administracji amerykańskiej wskazują na nawet większy deficyt, zob. *European Union Trade & Investment Summary*, Biuro Przedstawiciela USA ds. Handlu, www.ustr.gov.

¹² W jego poprzedniej kadencji w latach 2017–2021 skutkowało m.in. nakładaniem ceł na podmioty z Unii, zob. M. Szczepanik, P. Markiewicz, *Perspektywy rozwoju stosunków gospodarczych między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi*, „Biuletyn PISM”, nr 2 (2200), 5 stycznia 2021 r., www.pism.pl.

¹³ P. Dzierżanowski, M. Przychodniak, *Komisja Europejska nakłada cła na chińskie pojazdy elektryczne*, „Komentarz PISM”, nr 45/2024, 7 lipca 2024 r., www.pism.pl.

¹⁴ *Register of Commission Documents*, European Commission, 10 kwietnia 2024 r., www.ec.europa.eu.

produkcji¹⁵. Ze względu na ważną rolę Chin jako odbiorcy eksportu z UE oraz dostawcy dóbr, surowców i komponentów do produkcji istnieją obawy przed działaniami odwetowymi – niektóre państwa członkowskie Unii mogą z tego powodu sprzeciwiać się podejmowaniu przez KE kroków zmierzających do przywrócenia uczciwej konkurencji¹⁶. W najbliższej kadencji Komisja będzie jednak zmuszona do działania – niska konsumpcja wewnętrzna w ChRL w połączeniu z nadprodukcją¹⁷ będzie grozić dezindustrializacją jej partnerów handlowych, w tym w UE. Biorąc pod uwagę małe prawdopodobieństwo zmiany przez Chiny zaburzającej konkurencję polityki gospodarczej, UE powinna być przygotowana na podejmowanie działań jednostronnych, np. nakładanie ceł wyrównawczych¹⁸. Prawdopodobne są także naciski USA na UE w sprawie ograniczenia jej relacji gospodarczych z ChRL. W tym kontekście wyzwaniem dla efektywności działań KE będą rozbieżności interesów państw członkowskich, co może skutkować wprowadzaniem mało ambitnych rozwiązań.

Wzrost napięć między ChRL a USA będzie skłaniał KE do zwiększenia aktywności w relacjach z krajami trzecimi, w tym rozwijającymi się. Mogą one stwarzać szanse dla europejskiego biznesu jako rynki zbytu i źródła zaopatrzenia w surowce oraz pomagać Unii w dywersyfikacji łańcuchów dostaw. Możliwe jest jednak podejmowanie przez te kraje działań sprzecznych z interesami UE, w postaci np. pomocy Rosji w obchodzeniu sankcji czy prowadzenia polityki gospodarczej powodującej trudności dla europejskiego przemysłu. Wyzwaniem dla przyszłej KE będzie wypracowanie stanowiska wobec aktywnej polityki przemysłowej partnerów przy uwzględnieniu interesów unijnego przemysłu, dla którego może być ona szkodliwa, tak jak w przypadku decyzji Indonezji o ograniczeniu eksportu surowców¹⁹. W takich sytuacjach wskazane jest branie pod uwagę korzyści wynikających dla UE z rozwoju przemysłu w państwach trzecich²⁰, co umożliwi zmniejszanie zależności Unii od ChRL. Trudne będzie również pogodzenie pryncypialnego stanowiska Unii w kwestiach środowiskowych czy pracowniczych z koniecznością zapewnienia konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw. Dotyczyć to będzie nie tylko wymagań stawianych poddostawcom spoza wspólnego rynku, ale również działań unijnych przedsiębiorstw w państwach trzecich. Konieczne będzie wypracowanie rozwiązań, które z jednej strony nie spowodują nadmiernego wzrostu kosztów działalności przedsiębiorstw produkujących na rynek UE (zarówno unijnych, jak i z państw trzecich), a z drugiej uczynią ofertę współpracy z Unią korzystną dla lokalnych odbiorców²¹.

Przyszła KE będzie zmuszona do poświęcenia większej uwagi kwestiom bezpieczeństwa ekonomicznego. UE przyjęła w czerwcu 2023 r. Europejską Strategię Bezpieczeństwa Gospodarczego, jednak zaproponowane w niej rozwiązania mogą okazać się niewystarczające²². Wyzwaniem będzie skuteczne zabezpieczenie łańcuchów dostaw (na poziomie

¹⁵ W postaci preferencyjnych kredytów, zawyżania ratingów kredytowych czy umożliwiania użytkowania ziemi poniżej cen rynkowych.

¹⁶ Do ograniczenia działań wobec pojazdów elektrycznych próbowały skłonić KE m.in. Niemcy, mające silne powiązania handlowe i inwestycyjne z rynkiem chińskim.

¹⁷ Chiny odpowiadają za 31% światowej produkcji przemysłowej i zaledwie 13% konsumpcji, zob. M. Pettis, *What Will It Take for China's GDP to Grow at 4–5 Percent Over the Next Decade?*, Carnegie Endowment for International Peace, 4 grudnia 2023 r., www.carnegieendowment.org.

¹⁸ Na przykład w zakresie toczących się postępowań wobec nieuczciwych praktyk ChRL w sektorze OZE.

¹⁹ D. Wnukowski, *Wybory prezydenckie w Indonezji – kontynuacja w nowym stylu*, „Biuletyn PISM”, nr 57 (2867), 9 kwietnia 2024 r., www.pism.pl.

²⁰ P. Dzierżanowski D. Wnukowski, *Państwa ASEAN-u jako partnerzy UE w dywersyfikacji dostaw surowców krytycznych*, „Biuletyn PISM”, nr 109 (2919), 23 lipca 2024 r., www.pism.pl.

²¹ P. Dzierżanowski, *Wpływ chińskiego kapitału na państwa rozwijające się*, „Biuletyn PISM”, nr 173 (2794), 22 listopada 2023 r., www.pism.pl.

²² Może tak się stać np. w przypadku wystąpienia poważnych kryzysów politycznych czy katastrof naturalnych.

przedsiębiorstw i całych gospodarek), przede wszystkim w sektorach strategicznych, kluczowych dla nieprzerwanego dostępu do usług publicznych, zielonej i cyfrowej transformacji oraz w sektorze zbrojeniowym. Będzie się to wiązało z potrzebą kontynuacji działań KE w zakresie dywersyfikacji partnerów handlowych oraz z koniecznością realizacji planów UE zwiększenia własnej produkcji i przetwórstwa surowców²³.

Wyzwania wewnętrzne

Jednolity rynek służy nie tylko rozwojowi gospodarczemu państw UE, ale także budowaniu pozycji całego bloku na arenie międzynarodowej. **Konieczne będzie dalsze pogłębienie integracji, m.in. poprzez ujednoczenie przepisów, aby zapobiegać fragmentaryzacji rynku, oraz znoszenie barier regulacyjnych, w tym w sektorze usług, m.in. finansowych, energetycznych i telekomunikacyjnych.** Działania te mogą być podjęte w ramach współpracy instytucji unijnych i narodowych, z naciskiem na przenoszenie jak największej liczby kwestii na poziom wspólnotowy, aby efektywniej rywalizować z USA, Chinami czy Indiami²⁴. Stanowi to istotne zagadnienie dla dużych eksporterów usług, w tym Polski. Wyzwaniem dla nowej KE będzie wspieranie inwestycji w UE, w tym w sferze naukowo-technicznej, a także zwiększanie liczby wykwalifikowanych pracowników, m.in. w sektorze wysokich technologii, aby przedsiębiorstwa i instytuty naukowe z UE skutecznie konkurowały z podmiotami spoza wspólnego rynku w zakresie technologii istotnych dla gospodarki przyszłości, m.in. chipów, sztucznej inteligencji czy komputerów kwantowych. Jest to konieczne do przeprowadzenia zielonej i cyfrowej transformacji, kluczowej dla konkurencyjności podmiotów z UE. Wskazane jest wsparcie dla sektora zielonych technologii i zwiększenie samowystarczalności energetycznej, co będzie sprzyjało także bezpieczeństwu UE, m.in. dzięki zmniejszeniu zależności od dostaw z państw trzecich. Ważne będzie zoptymalizowanie zasad udzielania pomocy publicznej²⁵, aby nie zaburzała mocno konkurencji między podmiotami z państw członkowskich, ale jednocześnie, by pozwalała na efektywną rywalizację z dotowanymi przedsiębiorstwami z państw trzecich. Wyzwaniem będzie także uregulowanie dostępu do rynku unijnego podmiotów z Ukrainy, aby wspierać jej gospodarkę przy jednoczesnej ochronie firm z UE. Powyższe działania mogą być elementami strategii w sprawie modernizacji jednolitego rynku, jaką na wniosek Rady Unii Europejskiej (RUE) ma przygotować KE²⁶. Dokument ma być gotowy przed czerwcem 2025 r., czyli na zakończenie prezydentury Polski w Radzie UE.

²³ *European Critical Raw Materials Act*, European Commission, 16 marca 2023 r., <https://single-market-economy.ec.europa.eu>.

²⁴ *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizen*, European Council / Council of the European Union, kwiecień 2024, s. 8, www.consilium.europa.eu.

²⁵ P. Dzierżanowski, S. Zaręba, *Polityka przemysłowa w UE – narzędzia krajowe i wspólnotowe*, „Biuletyn PISM”, nr 3 (2813), 12 stycznia 2024 r., www.pism.pl.

²⁶ *Council adopts conclusions on the future of the single market*, European Council / Council of the European Union, 24 maja 2024 r., www.consilium.europa.eu.

WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE

Melchior Szczepanik

W mijającej kadencji, w obliczu kolejnych kryzysów międzynarodowych, UE była zmuszona zwiększyć wydatki zarówno z własnego budżetu, jak i wykorzystując mechanizmy pozabudżetowe. Przełomową decyzją była emisja wspólnego długu, który umożliwił stworzenie funduszu odbudowy Next Generation EU (NGEU) w odpowiedzi na problemy gospodarcze związane z pandemią COVID-19.

Ewolucja kontekstu międzynarodowego – przedłużająca się wojna na Ukrainie, rosnące antagonizmy w globalnej gospodarce, postęp technologiczny i narastające zmiany klimatyczne – nie pozostawia wątpliwości, że w najbliższych latach Unia będzie musiała mierzyć się z poważnymi wyzwaniami politycznymi i gospodarczymi, wymagającymi nakładów finansowych. UE planuje znacznie zwiększyć zaangażowanie we wspieranie rozwoju przemysłu zbrojeniowego. Musi również utrzymać pomoc dla Ukrainy. Dodatkowe środki są potrzebne do przeprowadzenia transformacji energetycznej i reindustrializacji opartej na nowoczesnych technologiach. Unia powinna też silniej wesprzeć proces reform w krajach kandydujących do członkostwa. Dodatkowych nakładów będzie także wymagać polityka zewnętrzna, jeśli Unia chce skutecznie konkurować z państwami autorytarnymi w zakresie budowania bliskich relacji z państwami rozwijającymi się. Unia musi ponadto spłacić pożyczki zaciągnięte na poczet NGEU (od 2028 r., według szacunków KE ok. 30 mld euro rocznie). Nawet biorąc pod uwagę, że część wydatków będzie pokryta z funduszy pozabudżetowych czy przez państwa członkowskie, **kolejny wieloletni budżet UE powinien być większy od obecnego. W innym przypadku UE nie będzie mogła zrealizować ambitnych działań w ramach nowych priorytetów, nie redukując drastycznie budżetów tradycyjnych polityk, które zachowują znaczenie.**

Zadaniem KE będzie przedstawienie w 2025 r. projektu wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034, który stanie się punktem wyjścia do negocjacji. Rozwiązanie kompromisowe powinno wykorzystać szereg możliwości zwiększenia wspólnotowego budżetu. **Komisja mogłaby zaproponować państwom wyższe składki, ale trudno przypuszczać, by dzięki temu udało się stworzyć budżet odpowiadający oczekiwaniom. Niezbędne będzie przyjęcie nowych źródeł dochodu.** Duża grupa państw krytycznie odniosła się do propozycji KE w tej materii, sformułowanych w 2021 i 2023 r.²⁷ Należy więc rozważyć ich modyfikację, szczególnie w kwestii przesunięcia do budżetu UE wpływów z unijnego handlu emisjami (ETS), które nie stanowią nowych środków. W kontekście przedłużającej się ratyfikacji porozumienia OECD w sprawie reformy opodatkowania największych korporacji Unia powinna wrócić do prac nad wprowadzeniem własnego rozwiązania w tym zakresie, które mogłoby przynieść Wspólnocie dochód. Innym źródłem wpływów do budżetu może być kolejna transza wspólnego długu. Rosyjska agresja na Ukrainę jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa europejskiego, co stanowi wyjątkowe okoliczności uzasadniające taki krok, służący np. sfinansowaniu długoterminowych zamówień zbrojeniowych.

Zwiększenie wydatków może być częściowo sfinansowane z oszczędności w połączeniu z reformami niektórych polityk, przede wszystkim wspólnej polityki rolnej (na którą przeznaczonych jest 31% budżetu). KE powinna kontynuować zmiany realizowane w mijającej

²⁷ Niektórzy płatnicy netto kwestionowali potrzebę przyjmowania nowych źródeł dochodu, z kolei grupa państw z Europy Środkowej i Wschodniej oponowała wobec pomysłu przekierowania części wpływów z unijnego systemu handlu emisjami (ETS) z budżetów krajowych do unijnego.

kadencji, polegające na ograniczaniu pomocy dla największych podmiotów oraz ściślejszym powiązaniu wsparcia finansowego z realizacją działań redukujących negatywne efekty klimatyczne i środowiskowe rolnictwa. Takie podejście powinno pozwolić na wygenerowanie pewnych oszczędności i zwiększenie synergii między polityką rolną a klimatyczną.

Realizacji unijnych zamierzeń będzie sprzyjać mobilizacja inwestycji prywatnych. Zwiększenie budżetu UE będzie służyć temu celowi nie tylko dzięki dodatkowym środkom na wsparcie inwestycji prywatnych (tak jak to ma miejsce w ramach programu InvestEU), lecz także jako widoczny sygnał, że Unia poważnie traktuje deklarowane ambicje. Kluczowe znaczenie będzie miało ponadto dokończenie projektu unii rynków kapitałowych, wyraźnie podkreślone przez Enrico Lettę w raporcie o przyszłości jednolitego rynku²⁸.

Losy postulatu zwiększenia wspólnotowego budżetu będą również zależeć od polityki wewnętrznej najbardziej zadłużonych państw członkowskich. Jeśli we własnych planach budżetowych przedstawią one przekonujące plany reform, umożliwiające racjonalizację wydatków publicznych, a jednocześnie będą mogły pochwalić się sukcesami w realizacji projektów finansowanych z NGEU, tzw. koalicji oszczędnych będzie trudniej kwestionować znaczenie apeli o zwiększenie wydatków wspólnotowych.

²⁸ E. Letta, *Much More than a Market*, European Council / Council of the European Union, kwiecień 2024, www.consilium.europa.eu.

WYBRANE POLITYKI SEKTOROWE

ZIELONA TRANSFORMACJA

Tymon Pastucha

Zielona transformacja jest jednym z priorytetów KE od 2019 r. Dotychczasowe plany i działania podjęte na poziomie państw członkowskich nie gwarantują jednak osiągnięcia założonych w pakiecie Fit for 55 ograniczeń emisji do 2030 r. Największe braki widoczne są w obszarach ochrony i odbudowy środowiska, zrównoważenia konsumpcji, transformacji rolnictwa, transportu oraz łagodzenia i lepszego przystosowania się do zmian klimatu²⁹.

Ostatnie miesiące przed wyborami do PE, obfitujące w protesty rolników, pokazały, że kluczowymi wyzwaniem dla zielonej transformacji stały się sfera komunikacji oraz zaangażowania społeczeństwa w proces. Szczególnie dotyczy to grup wrażliwych i bezpośrednio obawiających się zmian, m.in. rolników, górników czy osób ubogich. **Przyszłe działania Komisji powinny objąć aktywniejszą komunikację, edukację i walkę z dezinformacją na temat polityki klimatycznej, by przedstawiać zieloną transformację jako sprawiedliwy plan poprawy dobrobytu obywateli Unii.** W pracach legislacyjnych powinien być zwiększony udział społeczeństwa czy przedsiębiorców, których aktywność jest niezbędna, by wypracować wokół zielonej transformacji długofalową umowę społeczną.

Przeprowadzenie zielonej transformacji wymaga ciągłego zwiększania odporności UE na wstrząsy zewnętrzne i wewnętrzne, których wystąpienie jest wysoce prawdopodobne. Odnosi się to szczególnie do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego UE, czyli rozbudowy i modernizacji infrastruktury (w szczególności sieci), dywersyfikacji technologii i źródeł wytwarzania energii oraz współpracy i solidarności transgranicznej. Niezbędne jest zwiększenie bezpieczeństwa w obszarach narażonych na działania hybrydowe, m.in. infrastruktury energetycznej Morza Bałtyckiego i wybrzeży Morza Czarnego, a także cyberprzestrzeni. Działania powinny objąć dalszą dywersyfikację dostaw metali ziem rzadkich, uranu czy surowców energetycznych. Dla bezpieczeństwa zielonej transformacji niezbędna jest aktywniejsza i bardziej sprawiedliwa polityka przemysłowa, minimalizująca różnice rozwojowe wewnątrz UE, obejmująca ochronę oraz wsparcie produkcji i rozwoju technologii w sektorach kluczowych dla transformacji, takich jak branża fotowoltaiczna, sektor energetyki wiatrowej, energetyki jądrowej, zielonych gazów czy elektromobilności.

Nowa KE powinna rozważyć zwiększenie odpowiedzialności i swobody państw członkowskich w kształtowaniu krajowych polityk energetycznych i klimatycznych. Warunkiem może być obniżanie emisji, w tym dzięki wykorzystaniu i realizacji potencjału w zakresie efektywności energetycznej oraz inwestycjom w odnawialne źródła energii (OZE) czy energetykę jądrową. Obszarem większej aktywności KE może być dążenie do poprawy spójności i koordynacji procesu transformacji z innymi politykami, szczególnie zwiększenie inwestycji i wsparcia technicznego dla regionów rolniczych w Europie Środkowej i Wschodniej, w tym efektywnego rozwoju m.in. społeczności energetycznych. Ważne jest inicjowanie i finansowanie współpracy w zakresie zielonej transformacji w wymiarze transgranicznym.

²⁹ *European Union 8th Environment Action Programme Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition*, EEA Report, nr 11/2023, 18 grudnia 2023 r., s. 7–13, www.eea.europa.eu.

W wymiarze instytucjonalnym KE powinna wzmocnić własne agencje i organizacje, takie jak ACER, ENTSO czy Wspólnota Energetyczna. Komisja może rozważyć utworzenie Agencji Energetycznej UE, która wspomagałaby administrowanie i monitorowanie procesu transformacji energetyki, zapewniłaby odpowiednie zaplecze eksperckie i poprawiła przepływ danych w tym obszarze. Priorytetem Komisji powinny być nakłady na badania i wprowadzanie zielonych innowacji na rynek oraz poprawa warunków dla prywatnych inwestycji w transformację energetyczną, m.in. poprzez wzmocnienie jednolitego rynku, dalszą integrację rynków kapitałowych i energetycznych czy zmniejszenie obciążeń regulacyjnych. Wskazane jest lepsze wykorzystanie budżetu UE, wzmocnienie roli Europejskiego Banku Inwestycyjnego w zakresie zielonej transformacji oraz rozważne zaciąganie nowego wspólnego długu na poczet finansowania takich wyzwań. Szczególne znaczenie ma wsparcie grup społecznych i regionów znajdujących się w trudnej sytuacji wynikającej m.in. z transformacji budownictwa, transportu czy rolnictwa.

W wymiarze polityki zewnętrznej potrzebny jest dalszy rozwój dyplomacji energetycznej i klimatycznej oraz ustanowienie nowej strategii w tej dziedzinie. Ich celem powinno być wspieranie globalnej dekarbonizacji oraz nawiązywanie partnerstw mogących poprawić konkurencyjność i strategiczną autonomię UE. Szczególne znaczenie ma polityka wobec państw sąsiedzkich, która powinna mocniej akcentować rozbudowę połączeń regionalnych, finansować inwestycje w OZE i efektywność energetyczną, promować unijne rozwiązania regulacyjne oraz wspierać własne przedsiębiorstwa. Strategicznym wyzwaniem jest rozszerzenie UE, które w obszarze energii i klimatu powinno objąć wyznaczenie warunków podstawowych dla akcesji (m.in. wdrożenie ETS czy dalsze reformy rynku energii) oraz zapewnienie wsparcia przy ich realizacji.

POLITYKA MIGRACYJNA

Jolanta Szymańska

Polityka migracyjna stanowi jeden z priorytetów KE od czasu kryzysu migracyjnego lat 2015–2016. Choć w ostatniej kadencji podjęto wiele działań mających przeciwdziałać eskalacji problemów na granicach, a skala nieuregulowanej migracji zmalała, niestabilna sytuacja w sąsiedztwie i postępujące zmiany klimatyczne rodzą obawy przed nasileniem presji na unijne granice w przyszłości. Brak zaufania i utrzymujące się podziały co do kierunków polityki migracyjnej przekładają się na utrudnienia w funkcjonowaniu strefy Schengen. Wiele państw członkowskich boryka się jednocześnie z zapaścią demograficzną i coraz większymi problemami z niedoborem siły roboczej na krajowych rynkach.

Wiosną 2024 r. po wielu latach negocjacji Rada UE i PE przyjęły tzw. pakt migracyjny, czyli zestaw aktów prawnych mający zapewnić skuteczną ochronę granic zewnętrznych UE, szybkie odsyłanie migrantów, którzy nie kwalifikują się do uzyskania ochrony, oraz sprawiedliwe dzielenie się odpowiedzialnością za przyjmowanie azylantów w UE³⁰. Pomimo wielu prób wypracowania konsensusu pakt nie został przyjęty jednomyślnie (przeciwko całemu paktowi w Radzie UE głosowały Polska i Węgry, a przeciwko poszczególnym aktom wchodzącym w jego skład – również inne państwa członkowskie, w PE zaś pakt przyjęto niewielką większością – przeciw głosowały zarówno skrajne ugrupowania lewicowe, jak i prawicowe, ale też liczni reprezentanci ugrupowań umiarkowanych). Utrzymujące się podziały wokół paktu najpewniej utrudnią jego wdrożenie, które planowane jest w ciągu najbliższych dwóch lat – do czerwca 2026 r.

Implementacja paktu wymaga ukierunkowanej rewizji krajowych przepisów azylowych i migracyjnych, umożliwiających m.in. funkcjonowanie nowego systemu zarządzania przekraczaniem granic, w tym przyspieszonej procedury granicznej. W tym kontekście kluczowa będzie współpraca KE z państwami członkowskimi, których granice stanowią zewnętrzne granice UE. Państwa te zwracają uwagę na problem niedostatecznego uwzględnienia w pakcie narastającego zjawiska instrumentalizacji migracji przez państwa autorytarne. W świetle raportu Agencji Praw Podstawowych UE, poświęconego licznym przypadkom łamania praw człowieka na granicach UE, zadaniem KE oraz państw członkowskich będzie zapewnienie zgodności mechanizmów kontroli przesiewowej z unijnym prawem. Dużym wyzwaniem w zakresie wdrażania paktu będzie też zapewnienie efektywności polityki powrotowej (słabnącej w ostatnich latach pomimo wysiłków UE), dla której konieczna jest ścisła współpraca z państwami tranzytu i pochodzenia. W odniesieniu do nowego mechanizmu solidarności KE powinna wesprzeć państwa członkowskie w operacjonalizacji systemu podziału odpowiedzialności, m.in. poprzez usprawnienie wymiany informacji na temat relokowanych osób, dostępności miejsc w ośrodkach itd.

Nowym polem konfliktów może stać się polityka wizowa. Niedobory pracowników na krajowych rynkach skłaniają państwa członkowskie do coraz szerszego otwierania się na migrację ekonomiczną. Nadużycia systemów wizowych (np. afera korupcyjna przy wydawaniu wiz w Polsce) czy kontrowersje odnośnie do państw pochodzenia migrantów (np. otwarcie węgierskiego rynku na migrację z Rosji i Białorusi) budzą obawy o bezpieczeństwo strefy Schengen. W tym kontekście nowym wyzwaniem dla KE jest większe zaangażowanie w koordynację krajowych polityk w tej dziedzinie.

³⁰ J. Szymańska, *Unijny pakt o migracji i azylu – wzmocnienie kontroli na granicach i obowiązkowa solidarność*, „Biuletyn PISM”, nr 47 (2857), 28 marca 2024 r., www.pism.pl.

POLITYKA SPOŁECZNA I ZDROWOTNA

Tomasz Zając, Szymon Zaręba

Polityka społeczna oraz zdrowotna są obszarami, które należą do kompetencji dzielonych UE, jednak po doświadczeniach pandemii COVID-19 oraz ze względu na zwiększającą się współzależność europejskich gospodarek, rosną oczekiwania, aby Unia wzięła na siebie więcej odpowiedzialności w tych obszarach. W polityce społecznej istotnym **wyzwaniem dla KE w ciągu najbliższych pięciu lat będzie dopilnowanie odpowiedniej implementacji ważnych aktów prawnych, które zostały uchwalone w poprzedniej kadencji, szczególnie dyrektyw o płacy minimalnej, o transparentności wynagrodzeń oraz o pracy za pośrednictwem platform internetowych.** Ponieważ zakres tej legislacji został ostatecznie znacznie ograniczony w stosunku do pierwotnych propozycji KE (szczególnie w przypadku ostatniej wspomnianej dyrektywy), warto pod koniec obecnej kadencji dokonać oceny, w jakim stopniu akty te realizują założone cele, i w przypadku negatywnego wyniku rozważyć ich aktualizację.

W sferze zdrowotnej zalecana jest dalsza realizacja przez KE przyjętej w 2022 r. Strategii w dziedzinie zdrowia na świecie. Wyzwaniem będzie integracja zdrowia w politykach sektorowych i wdrażanie promowanego przez WHO One Health – zintegrowanego podejścia do zagrożeń zdrowotnych dla ludzi i zwierząt, do którego przestrzegania zobowiązała się UE. Niezbędne jest dalsze podnoszenie bezpieczeństwa dostaw leków i szczepionek o krytycznym znaczeniu poprzez dywersyfikację źródeł importu, zwiększanie zdolności produkcyjnych w Unii i wspólne zamówienia. Intensyfikacji wymaga walka z dezinformacją w sferze zdrowia, zwłaszcza w odniesieniu do szczepień. Pożądane byłoby też wspieranie cyfryzacji opieki zdrowotnej, w tym wykorzystania sztucznej inteligencji, i dokończenie budowy Europejskiej infrastruktury usług cyfrowych w dziedzinie e-zdrowia (eHDSI). Dla poprawy innowacyjności korzystne byłoby zwiększenie w budżecie po 2027 r. nakładów na programy EU4Health i Horyzont Europa, zwłaszcza na badania nad metodami leczenia chorób wieku starczego, np. Alzheimera czy Parkinsona (ważne też z uwagi na starzenie się unijnego społeczeństwa) oraz chorób rzadkich, np. dystrofii mięśniowej (umożliwiającej inkluzję społeczną osób nimi dotkniętych).

W wymiarze zewnętrznym wskazane byłoby wykorzystanie przez KE narzędzi dyplomatycznych w celu doprowadzenia do pomyślnego zakończenia negocjacji porozumienia antypandemicznego, flagowej międzynarodowej inicjatywy zdrowotnej Unii, ważnej dla zapobiegania pandemiom. W celach prewencyjnych dobrze byłoby wzmocnić wymianę informacji i ustanowić partnerstwa w zakresie zwalczania przemytu z państwami dotkniętymi problemem nadużywania syntetycznych opioidów (np. fentanyl, nitazen), m.in. Kanadą, USA i państwami Ameryki Łacińskiej, oraz głównymi eksporterami, zwłaszcza Chinami i Indiami. UE powinna także zwiększyć świadomość społeczną związaną z korzyściami, jakie unijna legislacja zapewnia w obszarze polityki społecznej oraz zdrowotnej, ponieważ wiedza na ten temat wśród unijnych obywateli jest ograniczona.

POLITYKA ROZSZERZENIA

Tomasz Żornaczuk

Polityka rozszerzenia UE ma różne wyzwania na obu³¹ jej kierunkach: bałkańskim i wschodnim. Po rozwiązaniu na początku 2019 r. sporu macedońsko-greckiego, podczas ostatniej kadencji KE proces rozszerzenia blokowały Francja i Bułgaria (wobec Albanii i Macedonii Północnej)³². Takie działania państw członkowskich stały się – obok braku woli politycznej i upowszechniania się standardów niedemokratycznych (w Serbii) oraz powolnego tempa reform (w Czarnogórze) – trwałym wyzwaniem ugruntowującym **kryzys rozszerzenia UE na Bałkanach**. Na chwilowy progres na tym kierunku (m.in. w Bośni i Hercegowinie oraz Kosowie) przełożyły się szybkie z kolei postępy integracyjne na wschodzie (Gruzja, Mołdawia i Ukraina³³), gdzie wyzwaniem pozostają ograniczenia integracji związane m.in. z wojną.

Reformowanie rozszerzenia UE – głównie dzięki nowej metodologii przyjętej w 2020 r.³⁴ oraz opracowywaniu od 2022 r. koncepcji stopniowej integracji – nie przekłada się na strategiczne przyspieszenie tego procesu. Ustabilizowanie sytuacji politycznej w Czarnogórze w 2023 r. pozwoliło natomiast na przyjęcie przez UE w połowie 2024 r. pozytywnej oceny okresowej (tzw. IBAR) w zakresie praworządności (rozdziały 23 i 24), co umożliwia rozpoczęcie zamykania wszystkich rozdziałów negocjacyjnych. KE powinna w kolejnych raportach o postępach precyzyjnie komunikować oczekiwania, by osiągnąć ten cel. Dalsze sukcesy integracyjne Czarnogóry są istotne dla pozostałych państw regionu, które mogłyby motywować swoje rządy i społeczeństwa do działań na rzecz zbliżania z Unią. Dopóki nie zmienią się z kolei władze Serbii, od lat obciążone odchodzeniem od demokracji, UE i państwa członkowskie będą nadal mieć ograniczony wpływ na – jedynie deklaratywną – chęć integracji europejskiej tego państwa.

Ponieważ w mijającej kadencji blokowanie rozszerzenia przez państwa członkowskie stało się coraz bardziej normą niż wyjątkiem, zadaniem instytucji w nowej kadencji powinno być działanie na rzecz odejścia od takich praktyk. Podważają one bowiem unijną wiarygodność, a nowe warunki czynią proces nieprzewidywalnym. Sposobem na usunięcie tej przeszkody jest wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną w kwestiach dotyczących rozszerzenia. Wobec jego nowej metodologii i zgody Unii na synchronizację tego procesu z reformą UE taka decyzja może być nieunikniona, by go ponownie nie zablokować³⁵. Na poziomie retorycznym natomiast dodanie „integracji” do portfolio komisarza ds. rozszerzenia wskazywałoby nie tylko na proces, lecz także na cel.

W kontekście rozszerzania UE na wschód istotne jest, aby KE komunikowała, że postępy państw aspirujących do członkostwa są oceniane na zasadzie warunkowości, nie zaś z pobudek politycznych. Promowanie tego drugiego sposobu postrzegania przebiegu procesu na wschodzie przez niektóre państwa członkowskie (np. Węgry) stanowi bowiem dalsze obniżanie jego wiarygodności. Tymczasem postępy rozszerzenia w tym kierunku mogą ponownie oddziaływać pozytywnie na ten proces na Bałkanach.

³¹ Polityką tą objęta jest także Turcja, która w 2005 r. rozpoczęła negocjacje akcesyjne UE, ale od lat pozostają one zamrożone.

³² T. Żornaczuk, *Wyhamowanie rozszerzenia Unii Europejskiej na Bałkanach*, „Biuletyn PISM”, nr 163 (1911), 21 listopada 2019 r.; J. Pieńkowski, T. Żornaczuk, *Perspektywy przełamania impasu w stosunkach bułgarsko-macedońskich*, „Biuletyn PISM”, nr 24 (2434), 9 lutego 2022 r., www.pism.pl.

³³ T. Żornaczuk, *Komisja Europejska wobec włączenia Ukrainy, Mołdawii i Gruzji do polityki rozszerzenia UE*, „Biuletyn PISM”, nr 101 (2520) z 22 czerwca 2022 r., www.pism.pl.

³⁴ M. Szczepanik, *Zmiany w polityce rozszerzenia UE*, „Biuletyn PISM”, nr 42 (1974), 11 marca 2020 r., www.pism.pl.

³⁵ Zob. np. *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2024 r.*, MSZ, 25 kwietnia 2024 r., s. 19–20, www.gov.pl/web/dyplomacja.

RELACJE UE Z WYBRANYMI PAŃSTWAMI

UE-USA

Mateusz Piotrowski

Głównym uwarunkowaniem wyzwań w relacjach UE i USA do 2029 r. będzie wynik wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych w listopadzie 2024 r. **Zwycięstwo Kamali Harris oznaczać będzie pewną ciągłość we współpracy amerykańsko-unijnej, co zapewne wiązać się będzie z utrzymaniem partnerskiego nastawienia w relacjach politycznych** i tym samym z kontynuacją szczytów UE–USA oraz współpracy w ramach Rady ds. Handlu i Technologii (TTC). Umożliwi też dalszą koordynację polityk między USA i UE, m.in. wobec Chin i Indo-Pacyfiku czy w sprawach klimatycznych, a także na forum G7, głównie w kwestii wsparcia Ukrainy. Nie można jednak wykluczyć, iż administracja Harris dążyć będzie do zakończenia wojny na Ukrainie, starając się nakłonić Rosję i Ukrainę do rozmów pokojowych³⁶. Z jednej strony wymusi to na państwach europejskich zwiększenie intensywności udzielanego Ukrainie wsparcia, a z drugiej może doprowadzić do pewnych tarć w przypadku rozbieżności celów amerykańskiej i unijnej polityki. Jednocześnie najprawdopodobniej kontynuowana będzie koordynacja sankcji przeciw Rosji, przy założeniu, że ich zniesienie (choćby częściowe) nie stanie się częścią szerszego układu między Rosją i Ukrainą. Pośrednio na współpracę amerykańsko-unijną pozytywnie oddziaływać będzie w tym wypadku prawdopodobna kontynuacja przez administrację Harris podejścia do współpracy z sojusznikami w NATO. Na relacje w dalszym ciągu oddziaływać będą jednak także rozbieżne stanowiska w sprawach gospodarczych. Jedną z pierwszych kwestii wymagających decyzji będą zawieszane do marca 2025 r. amerykańskie cła na stal (25%) i aluminium (10%). Wprowadzone w 2018 r. za prezydentury Donalda Trumpa, były dwukrotnie zawieszane przez Joe Bidena (w 2021 r. i 2023 r.), jednak nie bez oczekiwania ustępstw ze strony UE – przede wszystkim przeciwdziałania nadwyżkom produkcyjnym tych metali i wprowadzenia norm zmniejszających emisję dwutlenku węgla w produkcji stali, co ma na celu przeciwdziałanie praktykom państw trzecich, przede wszystkim Chin³⁷. Drugim wyzwaniem stojącym przed KE jest porozumienie o kluczowych minerałach (CMA), które ma zagwarantować dostęp firm z państw UE do części subsydiów wprowadzonych przez amerykańską ustawę Inflation Reduction Act³⁸. Zawarcie CMA jest problematyczne z powodu różnic stanowisk, m.in. w odniesieniu do norm środowiskowych oraz przestrzegania praw pracowniczych i człowieka w zakładach pracy (ich nadrzędnym celem jest ograniczenie obecności podmiotów chińskich w łańcuchach dostaw). Dotychczas KE wyrażała obawy, że zakładane w CMA narzędzia służące sprawdzaniu tych norm w państwach trzecich wykraczają poza unijne praktyki³⁹. W interesie UE leży jednak, by zawrzeć z USA porozumienie w tym zakresie, dlatego KE, postrzegając Chiny jako systemowego rywala, powinna wyrażać gotowość do przyjęcia wspólnych z USA zasad, promując wysokie standardy prowadzenia działalności gospodarczej o charakterze globalnym.

³⁶ M.M. Piotrowski, D. Szeligowski, *Perspektywy polityki wobec Ukrainy po wyborach prezydenckich w USA*, „Biuletyn PISM”, nr 127 (2937), 30 sierpnia 2024 r., www.pism.pl.

³⁷ P. Blenkinsop, *EU, U.S. extend steel tariff detente until end-March 2025*, Reuters, 19 grudnia 2023 r., www.reuters.com.

³⁸ M.M. Piotrowski, *Znaczenie przyjęcia ustawy klimatyczno-inflacyjnej dla amerykańskiej polityki*, „Biuletyn PISM”, nr 146 (2565), 7 września 2022 r., www.pism.pl.

³⁹ *Proposed U.S.-EU Critical Minerals Agreement*, Congressional Research Service, 2 kwietnia 2024 r., www.crsreports.congress.gov.

Powrót do władzy Donalda Trumpa wiązać się będzie z antyunijnym podejściem administracji i nastawieniem na rywalizację w relacjach gospodarczych. W USA oznaczałoby to brak współpracy politycznej na najwyższych szczeblach i dążenia do koordynacji większości polityk. Nie można przy tym wykluczyć, że amerykańskie władze w dalszym ciągu starałyby się jednak ujednoczyć standardy współpracy gospodarczej, dążąc do ograniczenia napływu chińskich produktów niskiej jakości. Na kwestie współpracy istotnie oddziaływałyby całkowite przewartościowanie polityki wobec Ukrainy – niechęć USA do jej dalszego wspierania i dążenie do szybkiego zakończenia wojny. Mogłoby to negatywnie odbić się na innych obszarach relacji USA i UE, szczególnie w wypadku braku konsultacji z europejskimi sojusznikami w trakcie rozmów pokojowych. Tak samo negatywnie mogą oddziaływać podważanie jedności NATO przez Trumpa czy sugestie ograniczenia obecności wojsk USA w Europie. W kwestiach gospodarczych należy oczekiwać wówczas przywrócenia ceł na stal i aluminium, a także wprowadzenia nowych taryf, np. ceł ogólnych, w tym zapowiadanego przez Trumpa objęcia wszystkich importowanych produktów cłem 10%⁴⁰, a być może także ceł bardziej precyzyjnych, wymierzonych w konkretne sektory gospodarki UE. W przypadku realizacji tej zapowiedzi KE powinna być gotowa do wprowadzenia ceł wtórnych na wybrane produkty importowane z USA. Ze strony USA pojawi się wówczas jeszcze większy nacisk na wprowadzenie antychińskich zasad współpracy gospodarczej. Brak takich działań będzie interpretowany jako pobłażliwość UE i jej chęć utrzymania współpracy z Chinami kosztem relacji z USA. W przypadku CMA administracja Trumpa najprawdopodobniej stawiałaby UE dalej idące warunki porozumienia bądź zerwałaby negocjacje, uznając, że nadrzędnym celem subsydiów jest wsparcie własnych firm, a przedsiębiorstwa z państw partnerskich nie powinny uzyskać dostępu na specjalnych, stworzonych dla nich warunkach. Niewykluczone, że administracja Trumpa ponownie odstąpiłaby od współpracy w formacie UE–USA, a TTC byłaby używana do stawiania bezkompromisowych żądań wobec UE w zakresie handlu i polityki gospodarczej. Mimo to KE powinna zabiegać o utrzymanie dialogu w ramach TTC, wykorzystując ją do rozmów o wątpliwościach i konfliktach w politykach gospodarczych.

W obu przypadkach kwestią szerszych, trudnych do pogodzenia różnic między USA i UE będą w dalszym ciągu regulacje dotyczące sektora cyfrowego. Kwestią ponadpartyjnego porozumienia w USA jest z kolei odejście od polityki wolnorynkowej w handlu międzynarodowym, dlatego w **przypadku rozmów z administracją Harris bądź Trumpa o ewentualnej umowie handlowej UE–USA należy oczekiwać co najmniej protekcjonistycznego podejścia amerykańskich władz.**

⁴⁰ A. Swanson, A. Rappeport, *Trump Eyes Bigger Trade War in Second Term*, „New York Times”, 27 czerwca 2024 r., www.nytimes.com.

UE-ROSJA

Aleksandra Koziół

Agresywna polityka Rosji będzie w najbliższych latach jednym z największych wyzwań dla UE zarówno w wymiarze europejskim, jak i globalnym. Jest to związane nie tylko z przedłużającą się pełnoskalową agresją na Ukrainę, ale także z działaniami hybrydowymi wymierzonymi w państwa członkowskie oraz sąsiedzkie, kampaniami dezinformacyjnymi ukierunkowanymi na europejskie społeczeństwa, m.in. z wykorzystaniem procesów wyborczych lub napięć na tle rasowym i etnicznym, oraz zacieśniającą się współpracą z Chinami, promowaną jako przeciwwaga dla zachodniej dominacji w świecie. **Zdolność KE do prowadzenia spójnej i konsekwentnej polityki wobec Rosji, w tym zapewnienie poparcia dla niej państw członkowskich, będzie w dużej mierze determinowała pozycję UE jako globalnego aktora.**

Chociaż państwa członkowskie porozumiały się w sprawie Rosji, określając ją w 2022 r. mianem zagrożenia, do tej pory nie wypracowały kompleksowej wizji stosunków z tym państwem, a ich działania są w dużej mierze reaktywne⁴¹. Głównym zadaniem nowej KE będzie wobec tego określenie ramowych celów w stosunkach z Rosją i metod ich osiągnięcia. Przyszła strategia Unii powinna opierać się na dwóch filarach – powstrzymaniu i angażowaniu.

Działania Rosji powinny być przez UE uważnie monitorowane, a wszelkie naruszenia – spotykać się ze stosowną odpowiedzią. W wymiarze zewnętrznym KE powinna więc zaprezentować zestaw tzw. czerwonych linii w stosunkach z Rosją – dotyczących stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych. Ułatwiłoby to koordynację działań wspólnotowych i zbudowałoby ich wiarygodność. Ważne, aby unikać zbyt szybkich ustępstw, które mogłyby doprowadzić do jedynie pozornej zmiany reżimu. Kolejne celowane restrykcje, a także ewentualne odnowienie współpracy, powinny opierać się na wyraźnie określonych kryteriach. W wymiarze wewnętrznym KE powinna natomiast skupić się na zwiększeniu odporności Unii poprzez dostosowanie wspólnotowych polityk i strategii. Nacisk trzeba położyć na dalsze pogłębianie współpracy państw członkowskich nie tylko w ramach zdolności konwencjonalnych, ale także w przestrzeni cyfrowej, kosmicznej i informacyjnej, ponieważ Rosja coraz aktywniej wykorzystuje działania poniżej progu wojny do destabilizowania europejskich instytucji i społeczeństw.

Warto jednocześnie, by UE inwestowała w przyszłe dobrosąsiedzkie stosunki z Rosją. W tym celu potrzebny będzie zarówno dialog KE z demokratyczną opozycją i promocja wolnych rosyjskich mediów działających na emigracji, jak i wsparcie opozycjonistów i ich prawników na miejscu. Na postrzeżenie UE korzystnie wpłynęłoby też ujednoczenie polityki wizowej – KE mogłaby opracować rekomendacje ograniczeń wjazdu w celach turystycznych i biznesowych przy zachowaniu wyjątków swobodnego przemieszczania się ze względów humanitarnych i rodzinnych⁴². Do 2022 r. różnorodna polityka państw członkowskich, zamiast prowadzić do społecznej transformacji w Rosji, stała się jedynie polem nadużyć dla najbogatszych elit. Ewaluacji powinny zostać poddane również sankcje indywidualne, tak aby zwiększyć koszty po stronie osób powiązanych z reżimem.

Korzyści przyniosłoby ponadto opracowanie szerszej polityki międzynarodowej UE, która uwzględniałaby zarówno ograniczanie wpływów Rosji w świecie, jak i budowę odporności

⁴¹ A *Strategic Compass for Security and Defence*, marzec 2022, The Diplomatic Service of the European Union, www.eeas.europa.eu.

⁴² A. Koziół, S. Kolarz, *Państwa UE wobec emigracji Rosjan*, „Biuletyn PISM”, nr 3 (2624), 11 stycznia 2023 r., www.pism.pl.

państw trzecich na rosyjskie działania hybrydowe i dezinformacyjne. Wiele państw położonych w najbliższym sąsiedztwie Rosji, m.in. Armenia, Gruzja i Mołdawia, pozostaje na nie szczególnie wrażliwych. Istotne będzie też dalsze wsparcie demokratycznej opozycji z Białorusi, aby stworzyć podwaliny pod polityczną emancypację i transformację tego państwa w przyszłości. Wszystkie te działania podniosłyby poziom bezpieczeństwa w Europie oraz uwytatniłyby sprawczość UE na arenie międzynarodowej, co wzmocniłoby jej pozycję w stosunkach z Rosją.

UE-CHRL

Marcin Przychodniak

Podczas zakończonej w 2024 r. kadencji Komisji Europejskiej doszło do istotnej zmiany w relacjach unijno-chińskich. Komisja zidentyfikowała zagrożenia wiążące się ze współpracą z Chinami, a także opracowała i aktywnie wykorzystywała instrumenty mające powstrzymać nieuczciwe działania Chin w sferze gospodarczej i politycznej. Ważną częścią unijnej polityki wobec ChRL stała się redukcja zależności ekonomicznych Unii, tzw. *derisking*.

Podjmując decyzje z zakresu polityki handlowej (w ramach np. zwalczania subsydiów i presji ekonomicznej), KE zaprezentowała możliwość ofensywnego działania wobec chińskich podmiotów. Pomimo różnic w podejściu państw członkowskich do ChRL polityka KE była wspierana przez większość z nich (poza Węgrami). Wynikało to z rosnącego w UE poczucia zagrożenia przez ChRL bezpieczeństwa europejskiego⁴³. Miało ono źródło we wsparciu Chin dla Rosji po jej pełnoskalowej agresji na Ukrainę od 2022 r., w tym dostawach produktów podwójnego zastosowania, i w zapowiedziach dążenia do zmiany architektury bezpieczeństwa europejskiego. Polityka KE nie wykluczała współpracy z Chinami, np. w kwestiach ekonomicznych i klimatycznych, ale warunkowała postępy w tych kontaktach od zmiany przez ChRL nieuczciwej polityki gospodarczej, a przede wszystkim od rezygnacji ze wspierania Rosji w jej agresji na Ukrainę.

Priorytetem nowej Komisji Europejskiej w relacjach z ChRL powinna być kontynuacja dotychczasowej polityki zorientowanej na *derisking*, ale także na eliminację zagrożeń dla bezpieczeństwa UE, które wynikają z polityki ChRL. Obejmuje to np. kwestie dezinformacji, ewentualnego udziału podmiotów chińskich w rosyjskich działaniach hybrydowych wobec państw Unii, a także gromadzenia i wykorzystania danych przez chińskie podmioty⁴⁴. Z punktu widzenia UE kluczowa jest adaptacja do nowej sytuacji strategicznej, w której Chiny negatywnie wpływają na jej bezpieczeństwo, w tym ekonomiczne⁴⁵, także w wyniku współpracy z Rosją. Wyrazem zrozumienia tych założeń mogłoby być włączenie przez Komisję Europejską kategorii „odstraszanie”⁴⁶ do przyjętej w 2019 r. triady relacji z ChRL (współpraca – konkurencja – systemowa rywalizacja)⁴⁷. Nowy element w strategii Unii mógłby obejmować kolejne inicjatywy KE dotyczące bezpieczeństwa, nastawione np. na ograniczanie przetwarzania danych przez chińskie podmioty.

KE powinna w większym stopniu stosować wobec Chin instrumenty polityki handlowej, a także np. uwzględniać w pakietach sankcyjnych większą liczbę chińskich podmiotów wspierających rosyjską agresję na Ukrainę. Skuteczne egzekwowanie przestrzegania sankcji

⁴³ Elementem, który wpłynął na politykę państw członkowskich, było również nałożenie w 2021 r. przez Chiny restrykcji na towary pochodzące z Litwy (także produkowane przez firmy z innych państw europejskich), po wyrażeniu przez Litwinów zgody na powstanie biura przedstawicielskiego Tajwanu; zob. K. Dudzińska, *Otwarcie przedstawicielstwa Tajwanu na Litwie*, „Komentarz PISM”, nr 89/2021, 25 listopada 2021 r., www.pism.pl.

⁴⁴ M. Przychodniak, *Zagrożenia związane z przetwarzaniem zagranicznych danych przez Chiny*, „PISM Policy Paper”, nr 4 (217), lipiec 2024, www.pism.pl.

⁴⁵ Wynika z tego konieczność zmniejszania uzależnienia i rozbudowy własnego potencjału przemysłowego, np. w zakresie nowoczesnych technologii; zob. P. Dzierżanowski, D. Wnukowski, *Jednolity rynek i konkurencyjność europejskiej gospodarki* w niniejszej publikacji.

⁴⁶ Jest to rozwiązanie kompromisowe akcentujące konieczność odstraszania i budowy odporności UE w obliczu zagrożeń dla jej bezpieczeństwa ze strony ChRL. KE mogłaby rozważyć całkowitą zmianę triady na rzecz konkurencji, systemowej rywalizacji i odstraszania, co jednak nie spotka się najpewniej z poparciem większości państw członkowskich.

⁴⁷ *EU-China Strategic Outlook: Commission and HR/VP contribution to the European Council (21-22 March 2019)*, European Commission, 12 marca 2019 r., <https://commission.europa.eu>.

wobec ChRL wymagać będzie lepszej współpracy KE z państwami członkowskimi, np. w zakresie procedur działania, tj. zarówno przyjmowania, jak i wdrażania sankcji.

W polityce Komisji Europejskiej istotny będzie nacisk na większą zgodność państw członkowskich wobec zagrożeń płynących z polityki Chin. Będzie to miało wpływ m.in. na użycie instrumentów w polityce handlowej, w tym ewentualne wprowadzanie ceł na wytwarzane w ChRL produkty, np. pojazdy elektryczne⁴⁸. KE powinna przemyśleć zasadność kontynuacji dialogu na temat praw człowieka z ChRL, podejmując decyzję o jego zawieszeniu, tak jak w dialogach prowadzonych z Rosją czy Syrią⁴⁹.

Ważnym instrumentem KE wobec chińskich zagrożeń jest także rozwój relacji z państwami Azji i Pacyfiku, w tym Tajwanem, m.in. w zakresie zwalczania FIMI (Foreign Information Manipulation and Interference)⁵⁰ czy kooperacji w sektorze obronnym. Warto kontynuować dialog z USA na temat Chin, m.in. o ochronie danych czy nowoczesnych technologiach, m.in. w ramach Rady ds. Handlu i Technologii.

⁴⁸ P. Dzierżanowski, M. Przychodniak, *Komisja Europejska nakłada cla na chińskie pojazdy elektryczne*, „Komentarz PISM”, nr 45/2024, 5 lipca 2024 r., www.pism.pl.

⁴⁹ Dialog ten od dawna służy głównie legitymizacji chińskiej narracji na temat praw człowieka i staje się przeciwnie skuteczny w odniesieniu do celów UE.

⁵⁰ FIMI, Foreign Information Manipulation and Interference – zbiór taktyk intencjonalnych i koordynowanych nastawionych na manipulację informacją przez dane państwo w celu osiągnięcia celów strategicznych.

UE-INDIE

Patryk Kugiel

Indie w ostatnich latach stały się jednym z ważniejszych partnerów globalnych Unii Europejskiej, a rozwijane od 2004 r. partnerstwo strategiczne zostało wzmocnione przez współpracę w nowych obszarach, takich jak bezpieczeństwo czy nowoczesne technologie. Dowodem tego jest utworzenie w 2022 r. Rady ds. Handlu i Technologii, drugiej obok istniejącej z USA. Wyzwaniem dla nowej Komisji będzie utrzymanie dynamiki współpracy i dalsze zacieśnianie stosunków w obliczu rosnących problemów gospodarczych i napięć geopolitycznych. Atrakcyjność Indii jako szybko rozwijającej się gospodarki i alternatywnego partnera dla UE wobec jej chęci dywersyfikacji współpracy z Chinami, a także znaczenie Indii jako siły stabilizacyjnej na Indo-Pacyfiku powinny ułatwiać współpracę w kluczowych obszarach.

Pierwszym zadaniem dla nowej Komisji Europejskiej będzie zorganizowanie długo odkładanego szczytu UE-Indie (ostatni miał miejsce w Porto w maju 2021 r.) i przyjęcie nowego pięcioletniego planu współpracy strategicznej, który wyznaczy priorytety i kierunki działań na kolejne lata. Szczyt mógłby się odbyć w pierwszym półroczu 2025 r., kiedy prezydencję w Radzie UE sprawować będzie Polska. Rosnąca akceptacja neutralnego stanowiska Indii wobec wojny na Ukrainie i pozytywna ocena indyjskich wyborów parlamentarnych w br. tworzą w Europie sprzyjające okoliczności do zacieśnienia współpracy. Kluczowe jej obszary będą obejmować bezpieczeństwo morskie, rozwijanie sieci połączeń z Indo-Pacyfikiem, zwiększanie odporności łańcuchów dostaw poprzez dywersyfikację części europejskiej produkcji w kierunku Indii i stabilizację regionu w obliczu rosnących wpływów Chin.

Coraz większym wyzwaniem będą natomiast negocjacje umowy o strefie wolnego handlu (FTA) oraz o ochronie inwestycji (PIA). Rozmowy wznowione w czerwcu 2022 r. i planowane do końca 2023 r. przedłużają się bez wyraźnego przełomu w kluczowych obszarach, jak dostęp do rynku i zamówień publicznych czy zasady zrównoważonego rozwoju. Po zakończeniu ósmej już rundy w czerwcu br. negocjatorzy dostrzegli pewien postęp w trzech obszarach, ale stwierdzili, że „pozycje obu stron nadal różnią się w zdecydowanej większości kluczowych nierozstrzygniętych kwestii”⁵¹. Dalszy brak postępów i ewentualne fiasko negocjacji nie tylko krytycznie wpłyną na współpracę handlową, ale też negatywnie odbiją się na całości relacji. W tej sytuacji UE może rozważyć zwiększenie nacisku na osiągnięcie porozumienia w sprawie umowy inwestycyjnej, która jest mniej kontrowersyjna, tak by wysłać pozytywny sygnał polityczny. Konieczna może być też dyskusja w ramach UE na temat przemyślenia mandatu negocjacyjnego i ewentualnego obniżenia ambicji, by zawrzeć mniej kompleksowe FTA, podobne do tych, jakie Indie podpisały z Australią czy EFTA.

⁵¹ Report EU-India FTA Round 8 June 2024, European Commission, 5 lipca 2024 r., <https://commission.europa.eu>.

UE-IZRAEL

Michał Wojnarowicz

W wyniku operacji terrorystycznej przeprowadzonej przez Hamas 7 października 2023 r. i interwencji Izraela w Strefie Gazy poziom eskalacji między stronami i liczba ofiar są najwyższe od początku konfliktu, zaś jego regionalne konsekwencje (m.in. ataki Iranu, Hezbollahu i Hutich) stanowią zagrożenie dla stabilności południowego sąsiedztwa UE. Jednym z głównych wyzwań dla KE jest więc dostosowanie unijnej polityki względem konfliktu do nowych uwarunkowań.

Większe zaangażowanie UE będzie możliwe jedynie po wprowadzeniu trwałego rozejmu w Strefie Gazy, który umożliwi włączenie się w odbudowę i rozszerzenie wsparcia humanitarnego. Kluczowym uwarunkowaniem dla KE będzie sytuacja polityczna w Izraelu na szczeblu rządowym, stan sądowych postępowań międzynarodowych dotyczących konfliktu izraelsko-palestyńskiego oraz możliwie jak najszerszy audyt działań armii izraelskiej w Strefie Gazy. Politycznym priorytetem KE powinien być nacisk na reaktywację procesu pokojowego na podstawie rozwiązania dwupaństwowego i wsparcie inicjatyw konstruktywnych aktorów regionalnych w tym zakresie.

Konieczne są działania pokazujące, że europejskie wsparcie dla bezpieczeństwa Izraela nie może odbywać się kosztem praw Palestyńczyków. UE powinna rozszerzać reżim sankcji na osoby i podmioty naruszające prawa człowieka w Izraelu i na terytoriach palestyńskich⁵². W przypadku utrzymania dotychczasowej polityki Izraela (np. względem osadnictwa na Zachodnim Brzegu) KE powinna wdrażać zasadę warunkowości w poszczególnych obszarach współpracy sektorowej. Od zmian po stronie izraelskiej powinno zależeć pogłębianie relacji – tylko zbieżne z interesami i wartościami UE działania powinny być impulsem na poziomie instytucjonalnym, np. w zakresie aktualizacji Umowy stowarzyszeniowej UE–Izrael. Modyfikacja polityki unijnej wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego przysłuży się również poprawie wiarygodności dla innych partnerów, zwłaszcza wywodzących się z tzw. Globalnego Południa.

Ograniczeniem dla działań Komisji będzie brak jednomyślności wśród państw członkowskich, które na szczeblu unijnym niejednokrotnie blokowały inicjatywy niekorzystne dla Izraela.

⁵² M. Wojnarowicz, *Sankcje USA i UE wobec izraelskiej skrajnej prawicy*, „Biuletyn PISM”, nr 73 (2883), 14 maja 2024 r., www.pism.pl.

UE – WIELKA BRYTANIA

Przemysław Biskup

Unia Europejska i Wielka Brytania powinny kontynuować normalizację relacji po brexicie, którego najważniejsze etapy przypadły na IX kadencję Parlamentu Europejskiego (zawarcie Umowy o wystąpieniu w 2019 r. i Umowy o handlu i współpracy – TCA – w 2020 r.). Działaniom takim sprzyja odnowienie mandatów najwyższych władz obu stron w związku z wyborami do PE (6–9 czerwca br.) i do Izby Gmin (4 lipca) oraz pierwszy okresowy przegląd TCA zaplanowany na 2026 r. Wzmocnienie relacji unijno-brytyjskich powinny ułatwić większa bliskość poglądów laburzystowskiego rządu Keira Starmera i odnowionej koalicji chadecko-socjaldemokratyczno-liberalnej w PE oraz doświadczenia Ursuli von der Leyen związane z wynegocjowaniem w ub.r. ram windsorskich, normalizujących kwestię implementacji granicy unijno-brytyjskiej na wyspie Irlandii.

Z punktu widzenia strategicznych interesów UE kluczową słabością TCA pozostaje całościowe pominięcie w tej umowie współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wynikało to z jednej strony ze zbyt wysokich oczekiwań rządu Borisa Johnsona, z drugiej zaś – z trudności w wypracowaniu przez UE nowych mechanizmów konsultacyjnych i decyzyjnych na tym polu, które uwzględniałyby kluczową rolę Wielkiej Brytanii w systemie bezpieczeństwa europejskiego, eksponowaną od 2022 r. w wyniku wojny na Ukrainie. Wynegocjowaniu odpowiedniej umowy sprzyjają zarówno pozytywne doświadczenie faktycznej, choć w niskim stopniu sformalizowanej współpracy (tak na poziomie Unii, jak i państw członkowskich), w tym w zakresie koordynacji sankcji przeciw Rosji, brytyjskie zaangażowanie w Europejską Współpracę Polityczną, a także pierwsze deklaracje rządu Starmera (m.in. podczas szczytu EPC w pałacu Blenheim pod Londynem 18 lipca br.).

Z punktu widzenia dziedzin objętych już TCA wskazane byłoby, aby UE w ocenie propozycji zmian zgłaszanych podczas przeglądu w 2026 r. przyjęła szerszą perspektywę, integrującą ocenę interesów ekonomicznych i strategicznych Unii i uwzględniającą doświadczenia pandemii COVID-19, wojny na Ukrainie oraz rywalizacji amerykańsko-chińskiej. Z tej perspektywy rząd Starmera oferuje możliwość wypracowania nowej formuły bliskich relacji unijno-brytyjskich, która miałaby szansę okazać się trwała nawet w perspektywie wielu cykli politycznych. W tym kontekście warto zwłaszcza zaakceptować brytyjską inicjatywę dotyczącą harmonizacji przepisów sanitarnych i fitosanitarnych (determinują one zakres większości fizycznych kontroli granicznych w handlu unijno-brytyjskim) czy wzajemnej uznawalności kwalifikacji zawodowych. Umowy takie pomogłyby w budowaniu długofalowego poparcia społecznego w Wielkiej Brytanii dla znacznie bliższych relacji z UE, wzmocniłyby powiązania regulacyjne między partnerami oraz ułatwiły negocjacje na kolejnych etapach współpracy. W tym kontekście należy odnotować nie tylko stosunkowo wąski zakres mandatu politycznego Starmera na obecnym etapie (zobowiązanie wyborcze do nieprzystępowania Wielkiej Brytanii do wspólnego rynku i unii celnej z UE), ale też wciąż silne postawy eurosceptyczne w tym państwie (demonstrowane wysokim poparciem dla Partii Reformy). **W kontekście zapowiadanych przez Starmera dwustronnych rozmów z państwami unijnymi konieczne jest podtrzymanie po stronie UE (wzorem negocjacji z lat 2017–2020) wspólnotowego charakteru nowych umów unijno-brytyjskich.**

UE-TURCJA

Aleksandra Maria Spancerska

Konfrontacyjna polityka zagraniczna Turcji we wschodniej części Morza Śródziemnego, w Syrii i w Libii, a także regres w dziedzinie praworządności i praw człowieka, który nastąpił w Turcji po nieudanej próbie zamachu stanu w 2016 r., przyczyniły się do pogorszenia relacji turecko-unijnych. Wraz z ponownym objęciem władzy przez Recepta Tayyipa Erdoğan'a oraz rządzoną przez niego Partię Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) tureccy decydenci wyrażają chęć poprawy relacji z UE. Bez zmiany prowadzonej przez Turcję polityki nie dojdzie jednak do szybkiej odbudowy zaufania między stronami⁵³.

W obliczu wojny rosyjsko-ukraińskiej Turcja zdecydowała się prowadzić politykę balansowania, utrzymując dobre relacje z obiema stronami konfliktu⁵⁴. Chociaż tureccy decydenci nie przyłączyli się do zachodnich sankcji przeciw Rosji, Turcja pomogła Organizacji Narodów Zjednoczonych w wynegocjowaniu porozumienia umożliwiającego eksport ukraińskiego zboża przez Morze Czarne, z którego Rosja wycofała się w 2023 r.

Nowa KE powinna uznać unijne aspiracje Turcji i utrzymywać otwarte kanały współpracy z tym państwem, a jednocześnie w realistyczny i konsekwentny sposób komunikować, że postępy w zakresie modernizacji unii celnej i liberalizacji wizowej nie są możliwe bez dokonania przez Turcję rewizji polityki dotyczącej m.in. zwalczania terroryzmu. Korzystne byłoby skoncentrowanie się przez KE na konstruktywnych i pragmatycznych obszarach współpracy z Turcją, takich jak przeciwdziałanie zorganizowanej przestępczości i nieuregulowanej migracji do Europy oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego.

Konieczne są działania pokazujące, że UE jest żywo zainteresowana podtrzymaniem dialogu z proeuropejskim sektorem tureckiego społeczeństwa obywatelskiego, który domaga się powrotu Turcji na ścieżkę demokratyzacji i przywrócenia systemu parlamentarno-gabinetowego.

⁵³ A.M. Spancerska, *Konsekwencje reelekcji Recepta Tayyipa Erdoğan'a na stanowisko prezydenta Turcji*, „Biuletyn PISM”, nr 76 (2697), 20 czerwca 2023 r., www.pism.pl.

⁵⁴ A.M. Spancerska, *Rola Turcji w rosyjsko-ukraińskich negocjacjach w Stambule*, „Biuletyn PISM”, nr 65 (2484), 20 kwietnia 2022 r., www.pism.pl.



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest jednym z najważniejszych ośrodków analitycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych. Działalności PISM przyświeca przekonanie, że proces podejmowania decyzji na arenie międzynarodowej powinien się opierać w jak największym stopniu na wiedzy płynącej z rzetelnych i wiarygodnych badań.

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS
UL. WARECKA 1A, 00-950 WARSZAWA
TEL. (+48) 22 556 80 00
FAKS (+48) 22 556 80 99
PISM@PISM.PL
WWW.PISM.PL