



# 20 LAT POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

## REKOMENDACJE NA PRZYSZŁOŚĆ

RAPORT





Instytut Sobieskiego  
ul. Lipowa 1a lok. 20  
00-316 Warszawa

sobieski@sobieski.org.pl  
www.sobieski.org.pl

## **20 LAT POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ REKOMENDACJE NA PRZYSZŁOŚĆ**

ANGELIKA GIERAŚ  
PROF. TOMASZ GRZEGORZ GROSSE  
DR PIOTR HAŃCZYC  
BARTŁOMIEJ MICHAŁOWSKI  
DR MIROSŁAW PANEK  
DR TOMASZ PAWŁUSZKO  
GRZEGORZ PYTEL  
FILIP SEREDYŃSKI

©Copyright by Instytut Sobieskiego 2024  
ISBN 978-83-966872-5-8

Projekt i produkcja: Piotr Perzyna

 **nowe media 24.pl**



**Dofinansowane przez  
Unię Europejską**

# 20 LAT POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ REKOMENDACJE NA PRZYSZŁOŚĆ

**RAPORT**

ANGELIKA GIERAŚ  
PROF. TOMASZ GRZEGORZ GROSSE  
DR PIOTR HAŃCZYC  
BARTŁOMIEJ MICHAŁOWSKI  
DR MIROSŁAW PANEK  
DR TOMASZ PAWŁUSZKO  
GRZEGORZ PYTEL  
FILIP SEREDYŃSKI



# SPIS TREŚCI

<b>1.</b>	<b>CZY DA SIĘ ZATRZYMAĆ FEDERALIZACJĘ UNII EUROPEJSKIEJ?</b> TOMASZ GRZEGORZ GROSSE	<b>6</b>
<b>2.</b>	<b>MODELE KSZTAŁCENIA NA UCZELNIACH WYŻSZYCH W EUROPIE A ROZWÓJ NAUKI FINANSOWANY POPRZEZ SYSTEMY GRANTOWE – POLSKA NA TLE KRAJÓW UE PO 20 LATACH CZŁONKOSTWA</b> PIOTR HAŃCZYC	<b>15</b>
<b>3.</b>	<b>EUROZONE: KTO JEST WYGRANYM, A KTO PRZEGRANYM, I NA ILE?</b> GRZEGORZ PYTEL	<b>28</b>
<b>4.</b>	<b>EKONOMIA ZIELONEJ TRANSFORMACJI</b> MIROSŁAW PANEK	<b>41</b>
<b>5.</b>	<b>CYFRYZACJA W UE – JAK ODZYSKAĆ MIEJSCE LIDERA?</b> BARTŁOMIEJ MICHAŁOWSKI	<b>49</b>
<b>6.</b>	<b>UNIJNA POLITYKA OBRONNA. CZY POWINNIŚMY JĄ ROZWIJAĆ, SKORO MAMY NATO?</b> TOMASZ PAWŁUSZKO	<b>59</b>
<b>7.</b>	<b>BUDOWA PRZEMYSŁOWEGO POTENCJAŁU OBRONNEGO</b> FILIP SEREDYŃSKI	<b>75</b>
<b>8.</b>	<b>NIEDOREPREZENTOWANIE POLAKÓW W SŁUŻBIE CYWILNEJ W INSTYTUCJACH UNII EUROPEJSKIEJ</b> ANGELIKA GIERAŚ	<b>83</b>
	<b>O AUTORACH I WYDAWCY</b>	<b>93</b>

# 1. CZY DA SIĘ ZATRZYMAĆ FEDERALIZACJĘ UNII EUROPEJSKIEJ?

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE





**W trudnych czasach kryzysowych należy zwrócić się w stronę rozwiązań pozwalających zdecentralizować władzę, a nie podnosić poziom jej centralizacji. Należy iść w kierunku zarządzania dobrowolnego zamiast przymusowego. Potrzebna jest raczej większa elastyczność i zróżnicowanie aniżeli rozwiązania zharmonizowane, a zatem jednolite dla wszystkich. Unia powinna kierować się jak największym szacunkiem dla narodowych demokracji, a nie dążyć do tworzenia demokracji dopiero na szczeblu unijnym. Tym bardziej że z przyczyn strukturalnych – mam na myśli opór społeczny i słabość europejskich identyfikacji – ta unijna demokracja jest trudna do osiągnięcia.**

## **CZY FEDERACJA JEST W OGÓLE MOŻLIWA?**

Jesienią 2023 roku Parlament Europejski wysunął propozycję zmian traktatowych<sup>1</sup>. Była to inicjatywa formalnie otwierająca drogę do rewizji traktatów zgodnie z art. 48 TFUE. W ramach tej procedury Parlament przedstawia propozycję zmian traktatowych, a Rada Europejska jedynie zwykłą większością głosów (a więc bez jednomyślności lub większości kwalifikowanej) może zwołać najpierw konwent, a następnie konferencję międzyrządową. Konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji opracowuje zmiany traktatowe na podstawie propozycji przedłożonych przez eurodeputowanych.

Inicjatywa Parlamentu była określana jako tworzenie federacji w UE<sup>2</sup> i w istocie w wielu miejscach obu traktatów unijnych<sup>3</sup> wzmocniała kompetencje Parlamentu Europejskiego. Do najdalej idących należała propozycja nadania tej instytucji prawa do inicjatywy legislacyjnej. Niemniej trudno uznać proponowane przez eurodeputowanych zmiany za budowanie federacji demokratycznej. Podstawą demokracji w Europie są narodowe systemy wyborcze i parlamenty w państwach członkowskich. Te zaś miałyby zostać w wyniku „reform” poważnie osłabione, zwłaszcza w mniejszych i mniej wpływowych politycznie krajach. Dotąd nie powstała w UE wspólnota polityczna Europejczyków o unijnej tożsamości politycznej (tzw. *demos*). Takie identyfikacje występowały natomiast na szczeblu narodowym, a naukowcy określali je mianem *demos*<sup>4</sup>. Projekt przedstawiony przez deputowanych ograniczał demokracje narodowe, a tym samym demokratyczność całego systemu. To wszystko powodowało, że proponowane zmiany traktatowe zwiększały poziom centralizacji zarządzania, do pewnego stopnia również federalizm fiskalny i prawno-sądowniczy, ale bez budowania solidnej federacji demokratycznej w UE.

1 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051 (INL)), P9\_TA(2023)0427, Parlament Europejski 2019-2024.

2 Treat the EU with treaty reform! The Young European Federalists, Brussels, 23.11.2023, <https://jef.eu/news/press-statement-treaty-change/>; A.A. Michta, *A federalized Europe isn't in America's interest*, „Politico” [online], 21.11.2023, <https://www.politico.eu/article/a-federalized-europe-isnt-in-americas-interest/>.

3 Traktat o Unii Europejskiej (dalej TUE), Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE).

4 K. Nicolaidis, *European Democracy and Its Crisis*, „Journal of Common Market Studies” 2013, vol. 51, no. 2, s. 351-369.

Ponadto w państwach federacyjnych regułą jest przyznanie poszczególnym stanom, landom czy kantonom tej samej (lub zbliżonej) liczby głosów w odpowiednich instytucjach ustawodawczych. Tymczasem w Radzie UE przewagę głosów, nierzadko kilkakrotną w stosunku do państw najmniejszych, miały Francja i Niemcy. Było to złamanie podstawowej zasady federacji demokratycznej. Tej wady projekt eurodeputowanych nie naprawiał, a wręcz ją pogłębiał przez lawinowe zwiększenie spraw o których decydować miała Rada UE w głosowaniu większościowym. Paradoksalnie, Rada UE byłaby bliżej demokratycznej federacji, gdyby zachowano tutaj prawo weta – bo to faktycznie zrównuje liczbę głosów państw dużych i małych.

Tym samym propozycja zmiany traktatów zwiększała władzę Paryża i Berlina w UE kosztem pozostałych stolic. Rosło prawdopodobieństwo zawierania przez kraje mniejsze stałych sojuszy z Francją lub Niemcami. Już wcześniej dała się zauważyć tendencja do współpracy państw Europy Południowej z Francją oraz krajów Europy Północnej i Europy Środkowej z Niemcami<sup>5</sup>. Zmiany traktatowe jeszcze bardziej wzmocniłyby dwa największe państwa Europy Zachodniej w systemie politycznym UE. Mniej wpływowe w Unii stolice mogłyby ewentualnie wygrywać coś dla siebie w sytuacji, kiedy politycy francuscy spieraliby się z niemieckimi. Poza tym ich wpływ na proces decyzyjny byłby ograniczony.

## BUDOWANIE SUPERPAŃSTWA

Inicjatywa została przygotowana przez największe frakcje w Parlamencie Europejskim. Tworzyły one tzw. główny nurt polityczny i były określane jako siły euroentuzjastyczne. Na czele wąskiej grupy, która opracowała propozycje, stanął znany federalista Guy Verhofstadt. Pozostałymi jej twórcami byli deputowani niemieccy: Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund i Helmut Scholz. Ten ostatni w czasach komunistycznych był obywatelem Niemieckiej Republiki Demokratycznej i studiował w Moskiewskim Państwowym Instytucie Stosunków Międzynarodowych podległym bezpośrednio resortowi spraw zagranicznych ZSRS.

Eurodeputowani zmierzali wprost – nawet w sferze nazewnictwa – do idei „superpaństwa” europejskiego. Szef Komisji Europejskiej miał być odtąd określany jako przewodniczący Unii Europejskiej (ang. *President of the European Union*), a Komisja – egzekutywą unijną (ang. *the executive*), czyli w polskim tłumaczeniu organem wykonawczym.

Deputowani proponowali przeniesienie w całości na poziom unijny, jako tzw. wyłącznej kompetencji Unii, negocjacji klimatycznych prowadzonych na arenie międzynarodowej. Nie był to przypadek. Polityka klimatyczna Unii Europejskiej należy w XXI wieku do okrętów flagowych tej organizacji. Ma ona całkowicie przebudować model gospodarczy we wspólnocie, obejmując szereg sektorów gospodarczych do tej pory w zasadzie wolnych od ambicji klimatycznych<sup>6</sup>. Dlatego należało się spodziewać jeszcze większego przyspieszenia w zakresie ambicji klimatycznych UE, już wcześniej przecież wywołujących wiele kontrowersji wśród wyborców narodowych. Ponadto polityka klimatyczna miała zasadnicze znaczenie ustrojowe, gdyż w ogromnym stopniu centralizowała zarządzanie, a jej rozliczne programy oraz opłaty i podatki towarzyszyły wprowadzaniu federalizmu fiskalnego. Według ekspertów<sup>7</sup> przekazanie UE nowej kompetencji wyłącznej pozwalało w imię „ochrony klimatu” wpływać na kompetencje dzielone oraz wyłączne państw członkowskich w innych obszarach. W razie jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie Unia uzyskiwała wyłączną

5 T.G. Grosse, *Niemiecka metoda zarządzania kryzysem w Unii Europejskiej na przykładzie pandemii COVID-19*, „Sprawy Zagraniczne” 2023, nr 1(1), s. 143–163.

6 A. Bongardt, F. Torres, *The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model*, „Journal of Common Market Studies” 2022, vol. 60, no. 1, s. 170–185.

7 J. Kwaśniewski, *Polityka klimatyczna*, [w:] J. Kwaśniewski (red.), *Po co nam suwerenność?*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, Warszawa 2024, s. 25.



kompetencję do prowadzenia „światowych negocjacji” i zawierania traktatów „w sprawie zmiany klimatu”, wiążących dla państw członkowskich. W konsekwencji Unia mogłaby wpływać na państwa członkowskie w obrębie ich kompetencji.

Parlamentarzyści unijni zapowiadali przeniesienie kolejnych uprawnień z państw członkowskich do UE. Chodziło o uznanie za tzw. kompetencje dzielone siedmiu nowych obszarów, co w praktyce oznaczało przyznanie pierwszeństwa organom UE w tej materii. Mowa m.in. o zdrowiu publicznym, transgranicznej infrastrukturze transportowej, polityce przemysłowej, naukowej w zakresie uznawania stopni naukowych, kompetencji i kwalifikacji czy polityce energetycznej. Był to kolejny przykład tendencji centralizacyjnej dominującej w propozycjach eurodeputowanych. Według ekspertów przekazanie do UE zarządzania infrastrukturą transportową mogłoby ograniczyć swobodę realizowania przez Polskę takich strategicznych inwestycji jak Centralny Port Komunikacyjny czy autostrada Via Carpatia<sup>8</sup>. Z kolei centralizacja uprawnień w zakresie polityki przemysłowej musiała objąć sektor wydobywczy, energetyczny i zbrojeniowy, co w dobie zagrożeń geopolitycznych było szczególnie ryzykowne dla Rzeczypospolitej.

Dla ograniczenia narodowej suwerenności szczególnie istotne byłoby uznanie za „kompetencje dzielone” polityki zagranicznej, polityki ochrony granic zewnętrznych, bezpieczeństwa zewnętrznego, polityki obrony i obrony cywilnej. W przypadku polityki obrony przenoszono wiele strategicznych decyzji do UE, przede wszystkim dotyczących zamówień uzbrojenia w imieniu Unii i jej państw członkowskich. Można było się więc spodziewać rosnącej presji ze strony Brukseli na ograniczanie zakupu broni w państwach pozaeuropejskich. Nie tylko ograniczało to swobodę decyzji rządów narodowych, zwłaszcza w takich państwach jak Polska, ale groziło też niedostatecznym przygotowaniem tzw. wschodniej flanki NATO do potencjalnej agresji ze strony Moskwy. Z kolei w art. 79 TFUE wprost wpisano imigrację ekonomiczną jako kompetencję UE. Do tej pory leżała ona całkowicie w gestii państw członkowskich, stąd tak duże kontrowersje wywołał proponowany przez Brukselę przymusowy mechanizm relokacji. Oddanie Unii uprawnień dotyczących granic zewnętrznych mogło w jeszcze większym stopniu ograniczyć władze narodowe w zakresie kontroli własnych granic. Prowadziłoby też do przejścia przez instytucje unijne odpowiedzialności za to, kto jest do państwa wpuszczany, a kto nie. Najbardziej dobitnym przykładem tego, jak daleko poszła centralizacja w omawianym projekcie, było uznanie, że wszystkie państwa UE muszą przyjąć walutę euro. Muszą to zrobić bez względu na to, jak bardzo byłoby to nieoptyczne dla nich ekonomicznie, albo sprzeczne z preferencjami lokalnych wyborców.

## ZWIĘKSZENIE DOMINACJI DWÓCH PAŃSTW

Początkowo projekt Parlamentu Europejskiego zakładał zmianę zasady procedowania z jednomyślności na głosowanie większością aż w 65 obszarach spraw publicznych. Ponadto jako podstawowy sposób decydowania w Radzie UE proponowano głosowanie większością zwykłą, co oznaczało zastosowanie jedynie progu 50 proc. liczby mieszkańców w UE<sup>9</sup>. Rezygnowano tym samym z wcześniejszych obostrzeń dotyczących liczby państw członkowskich, co znacząco ułatwiało podejmowanie decyzji zgodnie z wolą największych krajów. Dopiero na późniejszym etapie prac zmniejszono liczbę obszarów, w których rezygnuje się z jednomyślności do „jedynie” 34<sup>10</sup>. Utrzymano również dotychczasowy sposób głosowania kwalifikowanego w ramach tzw. podwójnej większości, czyli minimum 55 proc. państw członkowskich, które reprezentują co najmniej 65 proc. ludności UE. W dalszym ciągu był to system dający uprzywilejowaną pozycję najbardziej

8 J. Jabłoński, *Infrastruktura transgraniczna*, [w:] J. Kwaśniewski (red.), *Po co nam suwerenność?*, s. 39.

9 Draft Report on proposals of the European Parliament for the amendment of Treaties (2022/2051), 22.08.2023.

10 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów...

ludnym państwom Europy Zachodniej. Liczba mieszkańców Niemiec i Francji łącznie stanowiła bowiem około 34 proc. potencjału demograficznego Unii. Co interesujące, według projektu także w Radzie Europejskiej regułą miało być odtąd głosowanie większościowe.

Wyeliminowanie jednomyślności pozbawiało wpływu na legislację przede wszystkim państwa mniejsze oraz takie, które miały ograniczony wpływ na proces decyzyjny w UE. Dotyczyło to zwłaszcza państw z Europy Środkowej oskarżanych przez instytucje UE o łamanie tzw. wartości europejskich. Jednocześnie większościowy sposób podejmowania decyzji służył państwom członkowskim mającym największą liczbę ludności w UE. Trudno się zatem dziwić, że głosowanie większościowe oprócz niemieckich eurodeputowanych propagowali także eksperci niemieccy i francuscy<sup>11</sup>. Było to zgodne z wcześniejszymi, wielokrotnie powtarzanymi apelami decydentów politycznych z Berlina i Paryża w tej samej sprawie<sup>12</sup>.

Dużo kontrowersji budził większościowy sposób podejmowania decyzji w kwestiach budżetowych, podatkowych oraz wspólnego zadłużenia w UE. W warunkach organizacji międzynarodowej takie plany mogły być traktowane jako niedemokratyczne. Dopuszczały bowiem sytuację, w której wyborcy nie będą mieli żadnego wpływu na obowiązujące ich podatki, bo ich rządy narodowe zostaną po prostu przegłosowane w tej sprawie na poziomie unijnym. Równie kontrowersyjna była możliwość zaciągania i spłacania wspólnego długu w UE. Niektóre rządy i ich wyborcy – nawet gdyby sprzeciwili się zaciąganiu takich pożyczek – w myśl propozycji Parlamentu Europejskiego miałyby obowiązek ich spłaty. Było to nie tylko niezgodne z podstawowymi standardami demokracji, ale też odbierało suwerenność mniejszym lub mniej wpływowym członkom UE, których łatwiej przegłosować.

Sporne było głosowanie większościowe w odniesieniu do polityki zagranicznej, w tym zwłaszcza w odniesieniu do sankcji, polityki bezpieczeństwa i obronności, zważywszy na poważne różnice poglądów w tej materii wyrażane niejednokrotnie przez przywódców rządowych. Przykładowo, stosunek do Moskwy, do wojny na Ukrainie, a nawet do relacji transatlantyckich w Paryżu i Berlinie był niejednokrotnie odmienny od tego, jaki był w Warszawie i w stolicach państw bałtyckich. W projekcie zmian traktatowych wspomniano m.in. o dążeniu do strategicznej autonomii (w art. 21 TUE), co dotychczas oznaczało budowanie geopolitycznej niezależności Unii Europejskiej wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki. Budziło to poważne zastrzeżenia państw zaliczanych do wschodniej flanki NATO. W tym kontekście bardzo kontrowersyjna była także propozycja „wspólnej armii”, a dokładnie powołanie stałych jednostek wojskowych przeznaczonych do szybkiego rozmieszczenia i oddanych pod komendę Unii Europejskiej (a więc nie władz narodowych lub choćby dowództwa NATO). Decyzja o rozpoczęciu misji wojskowych lub operacji z mandatem wykonawczym miałyby być podejmowana większością głosów członków wchodzących w skład tych misji (art. 42 TUE).

Wyrazem niepokoju wobec zmian w polityce obrony UE były słowa Andrew Michty, eksperta w sprawach europejskich z Atlantic Council of the United States. Jego zdaniem pogląd, że scentralizowana Europa pod przewodnictwem Berlina i Paryża byłaby w większym, a nie mniejszym stopniu wrażliwa na prośby USA o znaczący wkład w odstraszanie i obronę przed zagrożeniem moskiewskim, było myśleniem życzeniowym. Jedynie narody zamieszkujące obszar wzdłuż wschodniej flanki NATO – od Finlandii poprzez państwa bałtyckie, Polskę aż do Rumunii – wykazały determinację, aby stanąć u boku Stanów Zjednoczonych, wspierając Ukrainę. Tymczasem Niemcy i Francja szły w ich ślady z wyraźną niechęcią i najczęściej nie wywiązywały się z rozlicznych deklaracji w zakresie pomocy dla Kijowa<sup>13</sup>. Wypowiedź ta uwypuklała różnice

11 *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18.09.2023.

12 P. Jacqué, *Olaf Scholz relance la bataille pour faciliter les prises de décision au niveau européen*, „Le Monde” [online], 9 Mai 2023, [https://www.lemonde.fr/international/article/2023/05/09/olaf-scholz-relance-la-bataille-pour-faciliter-les-prises-de-decision-au-niveau-europeen\\_6172652\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2023/05/09/olaf-scholz-relance-la-bataille-pour-faciliter-les-prises-de-decision-au-niveau-europeen_6172652_3210.html).

13 A.A. Michta, *A federalized Europe isn't in America's interest*.

podejścia do zagrożeń w Europie Środkowej i w zachodniej części kontynentu. Oznaczała, że wzmocnienie przywództwa niemiecko-francuskiego we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony może nie tylko być niekorzystne dla bezpieczeństwa wschodniej flanki NATO, ale również dla całego Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz interesów USA.

Profesor Michta zwrócił uwagę na rozbieżności interesów strategicznych między Niemcami i Francją z jednej strony, a krajami wschodniej flanki NATO i USA z drugiej. Niemniej jeszcze inny aspekt zmian traktatowych zasługuje na uwypuklenie. Otóż Unia Europejska dawała złudne poczucie bezpieczeństwa, powołując nową, obok wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, strukturę, czyli unię obronną. Tej samej iluzji służyły oddziały szybkiego reagowania (tzw. stała zdolność do szybkiego rozmieszczenia), a także powielanie w art. 42 TUE gwarancji sojuszniczych podobnych do NATO<sup>14</sup>. Zgodnie ze zmienioną treścią tego artykułu, „w przypadku gdy jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą napaści, Unia Obronna i wszystkie państwa członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Napaść zbrojną na jedno państwo członkowskie uznaje się za napaść na wszystkie państwa członkowskie”. Jednak zakończenie tego artykułu wyraźnie osłabiało skuteczność gwarancji sojuszniczych: „nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich”. Ponadto, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia powoływania europejskich sił szybkiego reagowania należało mieć poważne wątpliwości odnośnie do liczebności i potencjału do odstraszenia tych jednostek. To wszystko prowadzi do wniosku, że pod wpływem zmian traktatowych zamiast wzmocnienia obronności w sferze realnej można było spodziewać się próby dublowania struktur NATO, a tym samym osłabienia tego sojuszu, przy jednoczesnym dążeniu do przejścia przez Berlin i Paryż wpływu na decyzje polityczne w obszarze obronności zarówno w Unii, jak i w innych państwach członkowskich.

Interesującym obszarem, w którym pozostawiono możliwość stosowania weta miała być decyzja o poszerzeniu wspólnoty. Tutaj przedstawiciele frakcji euroentuzjastycznych nie chcieli najwyraźniej szybkiej decyzji ze strony rządów narodowych. Ten wyjątek zdawał się wręcz zachęcać malkontentów do opóźnienia kolejnych akcesji.

## CORAZ DALEJ OD DEMOKRACJI

Największy sprzeciw budziła propozycja dotycząca rewizji kolejnych traktatów europejskich. W pierwszej wersji przygotowanej przez euroentuzjastów powinna być to decyzja podejmowana większością czterech piątych państw członkowskich<sup>15</sup>. Ponadto traktat wchodziłby w życie w całej UE w przypadku ratyfikacji przez jedynie cztery piąte państw. Innymi słowy, aż 20 proc. suwerennych krajów i ich wyborców mogłoby zostać przegłosowanych w tej kluczowej kwestii. Oznaczało to również, że nawet wbrew ich opinii zmiany traktatowe zostałyby zaimplementowane. Stanowiło to pogwałcenie najważniejszych zasad prawa międzynarodowego dotyczącego zawierania traktatów, kolejne złamanie standardów demokracji, a co za tym idzie również naruszenie suwerenności narodowej. Trudno zrozumieć, jak Parlament Europejski, uważający się za najbardziej demokratyczną instytucję unijną, mógł nawet wstępnie rozważać tak drastyczne podeptanie praw demokracji.

14 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów..., poprawka 55.

15 Draft Report on proposals of the European Parliament...

Przejawem wzmocnienia hierarchii władzy między państwami największymi i tymi pozostałymi była początkowa propozycja ograniczenia liczby komisarzy jedynie do 15<sup>16</sup>. Nietrudno się domyślić, że częściej nieobecni w kolegium byłiby przedstawiciele mniejszych państw aniżeli np. Francji lub Niemiec. Na końcowym etapie pracy w Parlamencie zrezygnowano z tej propozycji. Niemniej wprowadzono podział między 15-osobowym kolegium sekretarzy nowej Komisji (przemianowanej na Organ Wykonawczy) oraz grupą podsekretarzy wywodzących się z pozostałych państw członkowskich. Innymi słowy, zaproponowano dwie kategorie urzędników wewnątrz Organu Wykonawczego, mających różny zakres władzy. Wzmocniono także inne narzędzia egzekwowania hierarchii władzy państw największych – centralnych lub rdzeniowych w systemie politycznym UE – w stosunku do tych peryferyjnych, czyli instrumenty sankcyjne.

W projekcie wysuwanym przez Parlament wzmocniono w sposób znaczący instrumenty dyscyplinowania państw uznawanych za niepraworządne i nierespektujące tzw. wartości europejskich. Dotyczyło to głównie ułatwień podejmowania decyzji z art. 7 TUE, a także wpisania wprost do tego artykułu możliwości wprowadzenia sankcji finansowych. Do tej pory takie sankcje podejmowane w stosunku do Polski i Węgier nie wynikały z prawa traktatowego ani nie były nakładane na mocy art. 7 TUE. Do procedury sankcyjnej opartej na art. 7 TUE Parlament włączył po raz pierwszy także Trybunał Sprawiedliwości UE i znacząco poszerzył rolę eurodeputowanych. Dotychczas była to procedura polityczna przeprowadzana przede wszystkim w łonie samych państw członkowskich. Projekt europarlamentu stanowił próbę budowania superpaństwa. Unia miała bowiem – przynajmniej formalnie – przestać być przede wszystkim związkiem suwerennych państw, a stać się organizacją o rosnącej roli instytucji ponadnarodowych.

## REWOLUCJA LEWICOWA

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany traktatów już na samym początku odniosła się do manifestu komunistycznego Ventotene z czerwca 1941 roku. Postulował on wprowadzenie scentralizowanego państwa europejskiego, które zrealizuje rewolucję socjalistyczną i wyzwoli klasę robotniczą<sup>17</sup>. Nic więc dziwnego, że w omawianej propozycji rewizji traktatów znacząco wzrosła rola lewicowych idei politycznych jako podstawy dla tzw. europejskich wartości. Jest to szczególnie przykre dla polityków konserwatywnych i tych państw członkowskich, w których wyborcy wyłaniają prawicowe rządy. We wszystkich miejscach obu zmienianych traktatów europejskich zastąpiono zasadę równości między kobietą a mężczyzną równouprawnieniem płci (ang. *gender equality*, czyli równość gender). Kolejnym zapożyczeniem z lewicowej aksjologii jest godzenie rozwoju gospodarczego z progresem społecznym (ang. *social progress*). Innym przykładem tej samej tendencji jest zaliczenie do przestępstw o wymiarze europejskim ściganych z urzędu (tzw. przestępstwa o wymiarze transgranicznym) działań przeciwko środowisku naturalnemu (ang. *environmental crime*), na co szczególnie mocno nalegały środowiska lewicowe.

Ponadto do „kompetencji dzielonych”, które miały być głosowane w sposób większościowy, włączono obszar prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych. Może to spowodować redefinicję małżeństwa i rodziny w państwach członkowskich w kierunku respektowania idei gender czy małżeństw jednopłciowych, w tym umożliwienia im adopcji dzieci. Co więcej, „kompetencją dzieloną” z procedurą podejmowania decyzji w sposób większościowy miała stać się także polityka edukacyjna, która byłaby odtąd oparta na nowej lewicowej interpretacji Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Innymi słowy, w narodowych

16 Ibidem.

17 E. Rossi, A. Spinelli, *The Manifesto of Ventotene*, 02.12.2013, [http://www.cvce.eu/obj/the\\_manifesto\\_of\\_ventotene\\_1941-en-316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc.html](http://www.cvce.eu/obj/the_manifesto_of_ventotene_1941-en-316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc.html).

systemach edukacyjnych Bruksela mogła w większym stopniu upowszechnić idee gender i edukację seksualną dzieci i młodzieży.

## CZY ISTNIEJE ALTERNATYWA? REKOMENDACJE DLA POLSKI

Politycy konserwatywni od dłuższego czasu apelują o zaprzestanie centralizacji ustroju w UE. Postulują powrót do modelu „Europy ojczyzn”, czyli Europy subsydiarnej (pomocniczej) oraz zdecentralizowanej, gdzie kompetencje pozostają po stronie narodowych wyborców, a nie są nieustannie przenoszone do Unii. Jest to więc model bardziej demokratyczny, a także mniej zdominowany przez największe państwa Europy Zachodniej. Niestety, propozycja Parlamentu Europejskiego z roku 2023 zmierza w przeciwnym kierunku.

Tymczasem alternatywą dla proponowanych zmian może być dobrowolne pogłębianie integracji przez grupę państw, zgodnie z modelem Europy różnych prędkości (ang. *Multi-speed Europe*)<sup>18</sup> lub zróżnicowanej integracji. Jeśli przykładowo Francja i Niemcy dążą do zwiększenia stopnia centralizacji zarządzania w jakiejś dziedzinie – mogą to realizować, ale tylko z takimi państwami, które podzielają ich ambicje. Pozostałe kraje UE powinny mieć prawo wstrzymania się od przekazywania kolejnych uprawnień do Brukseli i możliwość współpracowania na dotychczasowych zasadach.

Stwarza to większą swobodę zarządzania w targanej kryzysami Unii Europejskiej<sup>19</sup>. Elastyczność zarządzania pozwala zwłaszcza na lepsze dostosowanie polityk unijnych do uwarunkowań i możliwości lokalnych oraz do woli wyborców. Tym samym jest to bardziej demokratyczne rozwiązanie aniżeli centralizacja i harmonizacja polityk publicznych w skali europejskiej. Dlatego naukowcy uznają, że zróżnicowana integracja może zapewnić niezbędną odporność i stabilizację Unii Europejskiej na stałe, a nie tylko w kryzysach<sup>20</sup>. Ta metoda zarządzania – polegająca na wyłączeniach (ang. *opt-outs*) ze wspólnych polityk – może być w istocie korzystna dla państw uznawanych za peryferyjne. Ale już nie dla tych centralnych, czyli dominujących politycznie. To rozwiązania scentralizowane zapewniają im możliwości wykorzystywania tzw. konfliktów redystrybucyjnych, a więc kumulowania bogactwa w centrum kosztem krajów peryferyjnych i zależnych politycznie. Ponadto scentralizowana polityka stwarza większe możliwości podejmowania decyzji przez państwa rdzenia „w imieniu” peryferii. Daje to ogromne pole do kontroli krajów słabszych politycznie i ekonomicznie w UE.

Alternatywną propozycją zmian traktatowych, wartą rozważenia, może być dokładne rozdzielenie kompetencji na unijne i te pozostawione demokracjom narodowym<sup>21</sup>. Chodzi przede wszystkim o to, aby utrudnić samowolne wkraczanie przez instytucje unijne w uprawnienia suwerennych państw. W tym samym kierunku szła propozycja powołania izby narodowych sądów najwyższych i konstytucyjnych w Trybunale Sprawiedliwości UE (TSUE)<sup>22</sup>. Zadaniem tej nowej instytucji miało być nadzorowanie praworządności unijnych instytucji, a zwłaszcza tego, czy nie naruszają one traktatów i narodowych kompetencji.

18 A.C.G. Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „Journal of Common Market Studies” 1996, no. 34 (2), s. 283–295.

19 J. Trondal, S. Gänzle, B. Leruth, *Differentiation in the European Union in Post-Brexit and Pandemic Times: Macro-Level Developments with Meso-Level Consequences*, „Journal of Common Market Studies” 2022, vol. 60, no. S1, s. 26–37.

20 J. Trondal, S. Gänzle, B. Leruth, *Differentiation in the European Union...*, s. 27.

21 T.G. Grosse, *Europa (nie)demokratyczna*, „Rzeczpospolita”, 07.04.2021, A8, <https://www.rp.pl/Publicystyka/304079921-Tomasz-Grzegorz-Grosse-Europa-niedemokratyczna.html>.

22 Wystąpienie premiera Mateusza Morawieckiego w Parlamencie Europejskim, KPRM, 19.10.2021, <https://www.gov.pl/web/premier/wystapienie-premiera-mateusza-morawieckiego-w-parlamencie-europejskim>; „Kompetencje UE mają swoje granice”. Polska proponuje stworzenie nowej izby TSUE, „Do Rzeczy” [online], 19.10.2021, <https://dorzeczy.pl/opinie/213730/morawiecki-w-pe-polska-proponuje-stworzenie-nowej-izby-tsue.html>.

## REKOMENDACJE DLA POLSKI:

- 1** Polskie władze powinny skupić się na upowszechnianiu zdecentralizowanej wizji integracji europejskiej, pozostawiającej więcej kompetencji narodowym demokracjom.
- 2** Należy ograniczyć możliwości wkraczania przez instytucje unijne w kompetencje narodowe, w tym klarownie rozdzielić uprawnienia UE od tych krajowych. W tym celu można promować powstanie izby narodowych sędziów konstytucyjnych w TSUE, której zadaniem byłoby pilnowanie przestrzegania traktatów – a więc praworządności – przez UE.
- 3** Należy ułatwić działania na rzecz modelu zróżnicowanej integracji oraz Europy różnych prędkości.
- 4** Polska powinna przeciwdziałać próbom dalszej centralizacji UE, przenoszeniu kolejnych kompetencji narodowych do UE, wprowadzaniu federalizmu fiskalnego, a więc zaciąganiu kolejnego wspólnego długu i dalszych unijnych podatków.
- 5** Należy pozostawić szerokie możliwości głosowania jednomyślnego, zwłaszcza w sprawach istotnych dla narodowej demokracji i suwerenności.
- 6** Polskie władze powinny popierać wprowadzenie klauzul pozwalających w większym stopniu na wyłączenie się danego państwa ze stosowania prawa unijnego, jeśli jest to zgodne z wolą krajowych wyborców albo wymaga zmiany narodowych konstytucji.
- 7** Krajowe ustawy zasadnicze nie mogą podlegać zasadzie supremacji prawa unijnego.
- 8** Polska powinna pozostać poza unią walutową.



## **2. MODELE KSZTAŁCENIA NA UCZELNIACH WYŻSZYCH W EUROPIE A ROZWÓJ NAUKI FINANSOWANY POPRAZ SYSTEMY GRANTOWE - POLSKA NA TLE KRAJÓW UE PO 20 LATACH CZŁONKOSTWA**

PIOTR HAŃCZYC



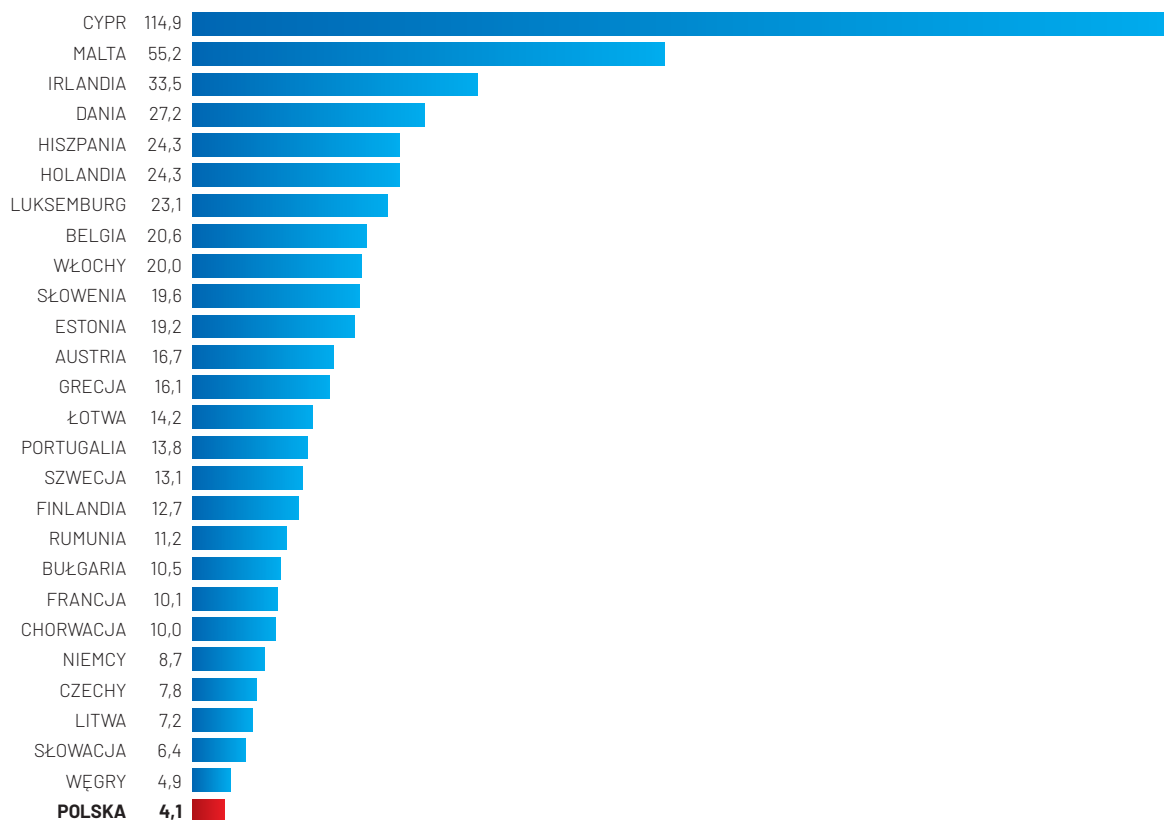
Na przestrzeni ostatnich 20 lat polityka naukowa UE rozwija się w sposób ewolucyjny, a budżet na badania i rozwój (B+R) sukcesywnie zwiększany jest kosztem innych obszarów, w tym polityki spójności czy rolnictwa. Polska była beneficjentem polityki spójności i rolnictwa, jednak do budżetu UE na naukę sukcesywnie dopłaca. Nowy system dystrybucji środków na badanie jest kombinacją już zbudowanego, dobrze funkcjonującego systemu finansowania badań podstawowych (European Research Council – ERC) z nowo utworzonym i zorientowanym na wielkie społeczne misje, systemem finansowania innowacji. Dobre rozeznanie systemu finansowania badań UE, dostosowany system grantów krajowych do europejskiego oraz odpowiedni model pracy na uczelniach dynamizujący kadrę naukową jest koniecznością, jeśli chcemy Polską naukę przekształcić w beneficjenta programów B+R finansowanych z budżetu UE.

## **POLSKA NA TLE KRAJÓW UE PO 20 LATACH CZŁONKOSTWA**

**Polska, wchodząc do Unii, nie dostosowała systemu grantów i kształcenia kadry naukowej do modelu europejskiego.** Analiza statystyk programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji Horyzont 2020, realizowanego w latach 2014–2020 (oraz częściowo Horyzont Europa 2017–2022), wykazuje dobitnie zacofanie polskiego modelu funkcjonowania kadry naukowej. Wykres 1 pokazuje liczbę zespołów uczestniczących w finansowanych projektach w ramach Horyzontu 2020 w odniesieniu do liczby pracowników naukowo-badawczych w kraju. Polska zamyka zestawienie rankingu, mając jedynie 4 zespoły badawcze na tysiąc badaczy w kraju, którzy są zaangażowani w projekty finansowane bezpośrednio z budżetu programów Horyzont<sup>23</sup>.

23 J. Mirosław, A. Roguz, P. Wiktorko, B. Pawlik, M. Feldy, P. Drężek-Kłoczko, M. Czarnocka-Cieciura, *Nauka w Polsce 2022*, Raport, Ministerstwo Edukacji i Nauki 2022.

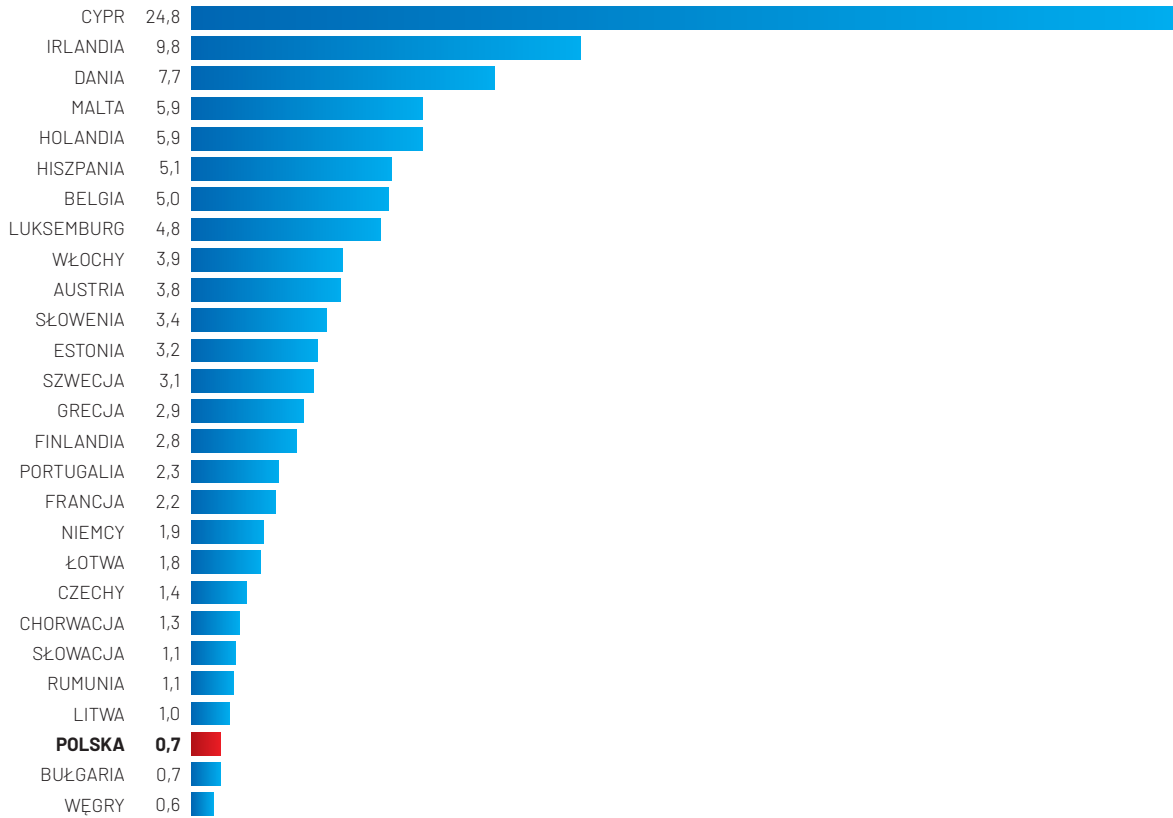
WYKRES 1. **LICZBA ZESPOŁÓW Z PAŃSTW UE UCZESTNICZĄCYCH W FINANSOWANYCH PROJEKTACH W PROGRAMIE HORYZONT 2020 I HORYZONT EUROPA W LATACH 2017-2022 W PRZELICZENIU NA TYSIĄC BADACZY<sup>23</sup>**



Z perspektywy poziomu dofinansowania z programów ramowych UE w przeliczeniu na tysiąc pracowników nauki również widać, że Polscy naukowcy nie potrafią pozyskiwać środków na badania z budżetu UE. W tym zestawieniu Polska znalazła się na przedostatnim miejscu *ex aequo* z Bułgarią (Wykres 2).

WYKRES 2.

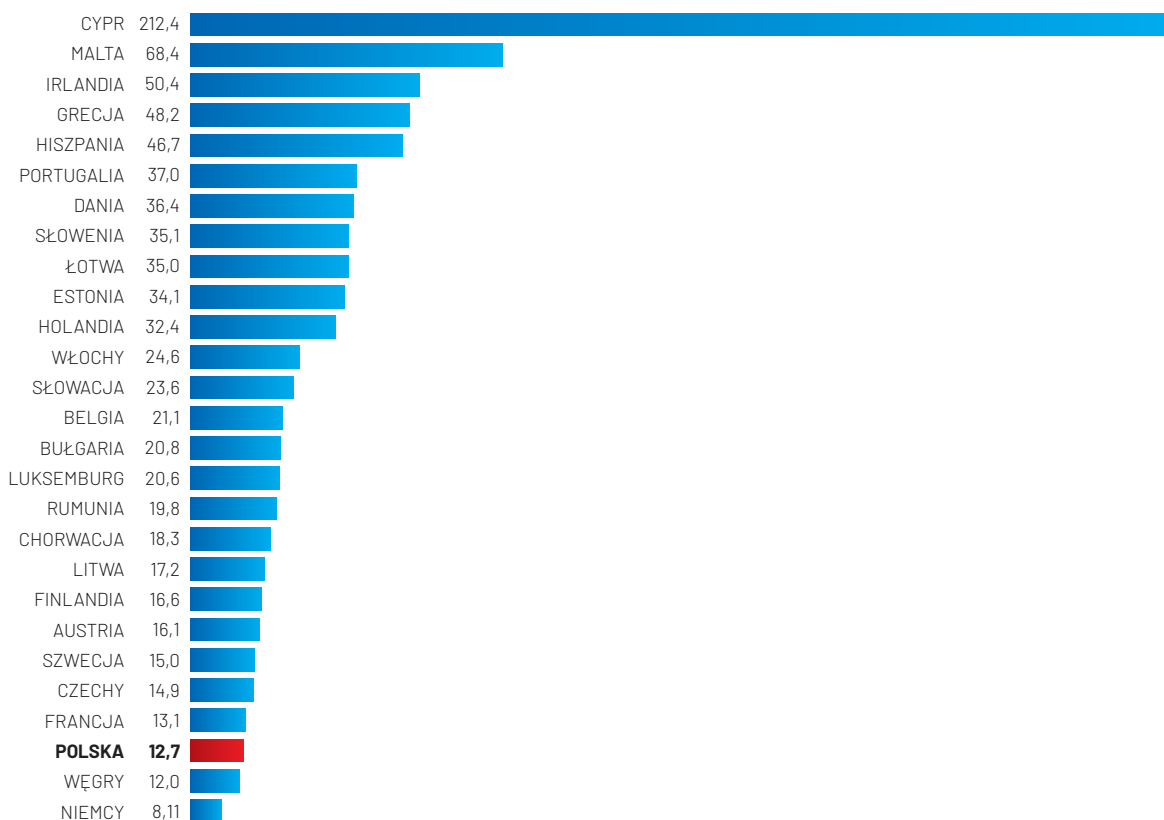
**DOFINANSOWANIE ZESPOŁÓW Z PAŃSTW UE UCZESTNICZĄCYCH W FINANSOWANYCH PROJEKTACH W PROGRAMIE HORYZONT 2020 I HORYZONT EUROPA W LATACH 2017-2022 W PRZELICZENIU NA TYSIĄC BADACZY (W MLN EURO)<sup>23</sup>**



Ciekawy jest też wykres pokazujący poziom dofinansowania zespołów uczestniczących w projektach finansowanych w programie Horyzont 2020 na tysiąc euro krajowych nakładów na działalność B+R.

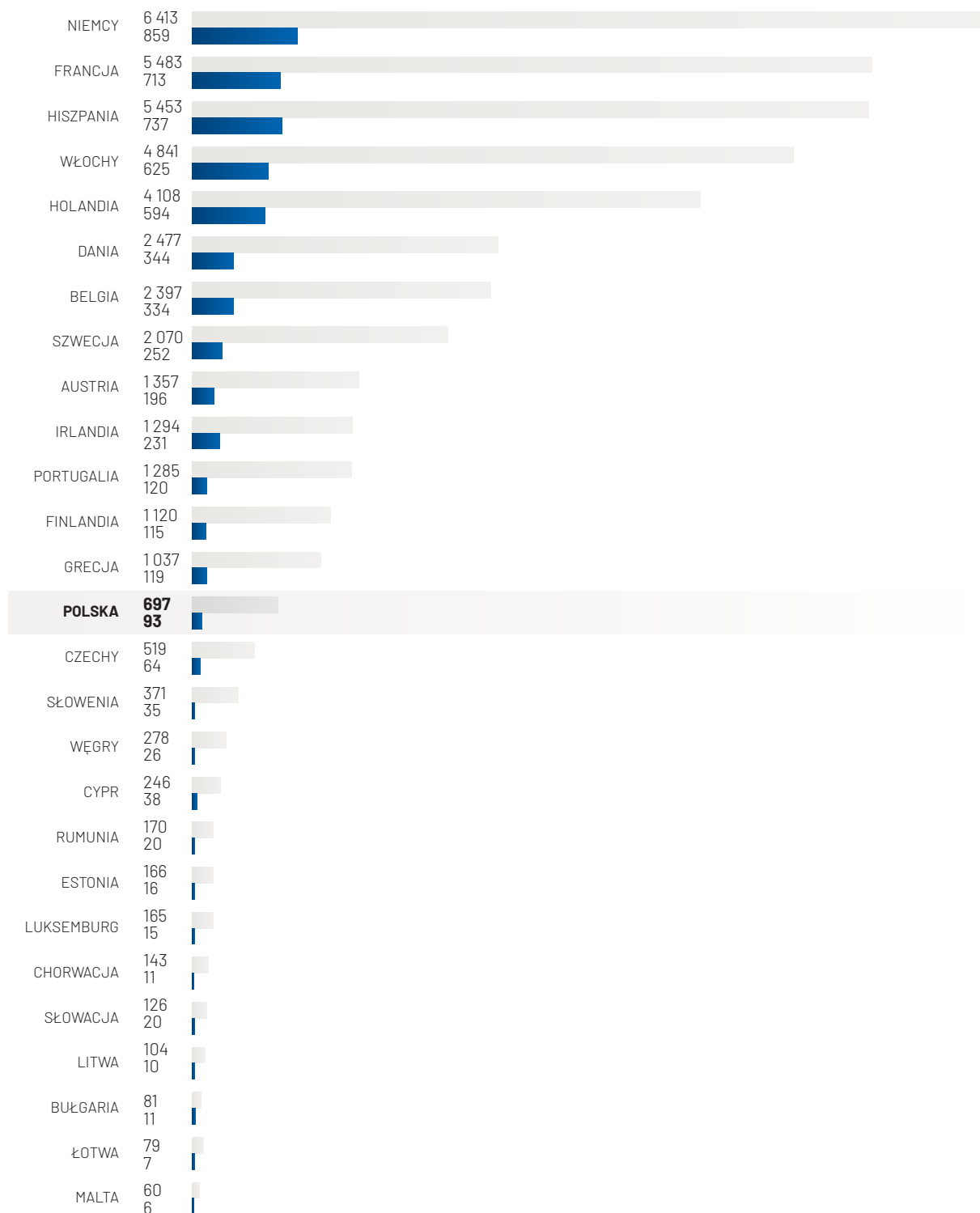
W tym zestawieniu Polska zajmuje trzecie miejsce od końca. Ostatnie zestawienie wskazuje na brak korelacji między krajowym systemem grantowym i europejskim. Z praktycznego punktu widzenia są to dwa różne systemy, które badacze z Polski muszą zrozumieć, aby skutecznie pozyskiwać środki na badania. Drugi wniosek, jaki płynie z Wykresu 3, to fakt że polskie instytucje wspierające naukę finansują badania bez korelacji z programami unijnymi. Brak spójności obszarowej w tematyce badawczej między Polską i UE powoduje to, że krajowe wydatki na naukę nie przekładają się na sukcesy w naborach na badania z budżetu UE.

WYKRES 3. **DOFINANSOWANIE ZESPOŁÓW Z PAŃSTW UE UCZESTNICZĄCYCH W FINANSOWANIU PROJEKTÓW W PROGRAMIE HORYZONT 2020 I HORYZONT EUROPA W LATACH 2017-2022 W PRZELICZENIU TYSIĄC EURO KRAJOWYCH NAKŁADÓW NA DZIAŁALNOŚĆ B+R<sup>23</sup>**



Efektom jest to, iż na B+R Polska otrzymała 93 mln euro (Wykres 4). Według statystyk z lat 2017–2022 największymi beneficjentami byli Niemcy, Francuzi, Hiszpanie i Włosi. Te cztery kraje zaabsorbowały ponad połowę budżetu przeznaczanego na badania i naukę w UE (52 proc. całości), podczas gdy Polska – 1.6 proc.<sup>23</sup>.

WYKRES 4. **WYSOKOŚĆ ŚRODKÓW WNIOSKOWANYCH (LINIA SZARA) I PRYZNANYCH (LINIA NIEBIESKA) ZESPOŁOM NAUKOWYM Z POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW UE UCZESTNICZĄCYCH W PROGRAMIE HORYZONT 2020 I HORYZONT EUROPA W LATACH 2017-2022 (WARTOŚCI W MLN EURO)<sup>23</sup>**





Patrząc na to z perspektywy tego, ile „odzyskuje” konkretny kraj z każdego euro wpłaconego do budżetu Horyzontu 2020, niechlubny status najgorszego kraju w UE ma Polska. Uzyskujemy w grantach jedynie 1/3 wpłaconych kwot.

Jesteśmy też największym „wpłacającym netto” (po odjęciu środków otrzymanych w grantach) wśród krajów nowej Unii. Według dostępnych statystyk do programu Horyzont do roku 2017 wpłaciliśmy „netto” (czyli po odjęciu grantów uzyskanych) prawie 450 milionów euro<sup>24</sup>.

Jest to kwota, jaką Ministerstwo Edukacji Narodowej przekazuje rocznie do Narodowego Centrum Nauki, które w ramach grantów finansuje projekty naukowe o charakterze badań podstawowych (1,8 mld zł).

## MODEL FINANSOWANIA I FUNKCJONOWANIA KADRY NAUKOWEJ W POLSKIM SYSTEMIE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

Z powyższych danych wynika, iż finansowanie polskiej nauki ze środków krajowych jest w zdecydowanie lepszej kondycji niż poziom polskich naukowców.

Krajowe środowisko naukowe szuka winnych wszędzie, tylko nie we własnych szeregach. Jako przyczyny wymienia złe mechanizmy dystrybucji środków na badania w UE, odchodzenie najzdolniejszych studentów na zagraniczne uczelnie, wieloletnią izolację związaną z systemem komunistycznym i brak możliwości odbywania staży za granicą.

Systemowo na polskich uczelniach podkreślany jest ciągle niski poziom współpracy międzynarodowej czy brak dobrych biur grantowych, które potrafią zapewnić kompleksową obsługę projektów UE zarówno na etapie przygotowania wniosków, jak i ich realizacji.

Po roku 1989 podjęto kilka prób zreformowania uczelni. Ogólnym ich celem było zbliżenie się do standardów panujących w krajach wysoko rozwiniętych, gdzie gospodarka oparta jest na wiedzy i wdrażaniu nowych technologii<sup>25</sup>.

Biorąc pod uwagę powyżej przedstawione statystyki (wykresy 1, 2, 3), należy rozdzielić wpływ tych reform na dwie składowe, tj. zmiany systemowe i instytucjonalne dystrybucji środków oraz system kształcenia kadry naukowej.

Jeśli chodzi o zmiany systemowe kreowane przez ministerstwo odpowiedzialne za naukę, transformacja finansowania badań na bazie wzorów zachodnich i rozbudowa systemu grantowego w Polsce została przeprowadzona z powodzeniem. Biorąc pod uwagę fakt powstania w 2017 ostatniej instytucji, która desygnuje środki publiczne dla naukowców, tj. Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (NAWA), można zauważyć że **transformacja systemu grantowego dostosowana do potrzeb i standardów zachodnich zajęła w naszym kraju 28 lat (licząc od 1989) i 13 lat od akcesji do UE**. Obecnie instytucje państwowe finansujące naukę są skonstruowane logicznie. Ich oferta jest kompleksowa w kontekście potrzeb polskiej nauki. Jednak samo funkcjonowanie tych instytucji zależy od środowiska naukowego, które nimi zarządza i rozdysponowuje

24 B. Paszcza, „Unia Europejska szykuje innowacyjny skok do przodu, z którego Polska może nie skorzystać”, Klub Jagielloński, 16.08.2019, <https://klubjagiellonski.pl/2019/08/16/unia-europejska-szykuje-innowacyjny-skok-do-przodu-z-ktorego-polska-moze-nie-skorzystac/>.

25 A. Abbott, Q. Schiermeier, *After the Berlin Wall: Central Europe up close*, „Nature”, 5.11.2014, vol. (7525), pp. 22–25; J. Acedański i in., *Nauka i szkolnictwo wyższe a PKB*, Raport przygotowany z inicjatywy Konferencji Rektorów Uczelni Ekonomicznych, Katowice 2023.

środki. Patrząc na wykresy 1, 2, 3, widzimy wyraźnie, że środki te są źle dystrybuowane i nie zwiększają potencjału polskiej nauki na arenie europejskiej.

Z danych MEN (ówczesne MEiN) wynika, że państwowy budżet na naukę i innowacje to 6,6 mld zł w roku 2021 ((NCN – 1,3 mld + NCBR – 5.2 mld + NAWA – 175 mln)<sup>26</sup>. Tyle pieniędzy jest dystrybuowanych poprzez system grantowy.

Oprócz powyższej kwoty rozdzielanej w ramach grantów **Państwo Polskie przeznacza aż 16 mld zł na subwencję statutową niepodlegającą żadnym zasadom konkurencji na wzór systemu grantowego<sup>1</sup>**.

Skupiając się na funduszach, którymi dysponuje MEN, i dodatkowo odliczając budżet na Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR), które finansuje tylko badania stosowane i wdrożeniowe, na badania naukowe pozostaje ok. 1,5 mld zł rocznie. Zakładając, że badania podstawowe stanowią fundament dla dalszych prac stosowanych i realnie wpływających na rozwój wysokich technologii, powyższą kwotę należy w miarę możliwości zwiększać, ale co ważniejsze – umiejętnie nią zarządzać i dystrybuować. Naturalnym źródłem, z którego można przekierowywać środki do systemu grantowego, są fundusze statutowe. System grantowy jest najlepszym sposobem wsparcia kreatywności naukowców. Biorąc pod uwagę te dwie formy dystrybucji pieniędzy na badania, widać, że bezpośrednie finansowanie kadry naukowej poprzez fundusze statutowe nie przyczynia się do znaczącego postępu nauki w Polsce. Natomiast system grantowy sprzyja konkurencji i zdrowemu rozwojowi badań. Wskaźnik sukcesu w systemie grantowym w naszym kraju (w ramach funduszy z budżetu państwa) obecnie wynosi 10 proc. wszystkich składanych wniosków, co świadczy o dużej konkurencji. Tak niski odsetek sukcesu powinien działać jako dodatkowy bodziec skłaniający polskich naukowców do poszukiwania środków w ramach grantów europejskich. Jednak, jak pokazują statystyki, tak się nie dzieje. W konkursach Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (European Research Council – ERC) nasi naukowcy nadal nie są w stanie osiągnąć skuteczności w pozyskiwaniu tych środków porównywalnej ze średnią w UE wynoszącą ok. 14 proc.<sup>27</sup>. Analiza statystyk ERC, które pokazują poziom polskiej nauki w negatywnym świetle, pokazuje wyraźnie zły model pracy naukowej kadry akademickiej. Analizując wyniki na przestrzeni lat, zauważamy, że po akcesji Polski do UE polscy naukowcy złożyli łącznie 2000 wniosków ERC, z czego 80 otrzymało finansowanie (odsetek sukcesu 4 proc.).

ERC ogłasza nabory w trzech kategoriach wiekowych. W pierwszej z nich, dla naukowców ze stażem do siedmiu lat po obronie pracy doktorskiej, tzw. ERC Starting, Polska w latach 2007–2022 otrzymywała średnio 3 granty rocznie. Dla porównania Hiszpania, będąca krajem o podobnej populacji, w ramach ERC Starting otrzymywała średnio 21 grantów. Podobnie statystyki wyglądają w naborze ERC Consolidator przeznaczanego dla naukowców ze stażem naukowym od siedmiu do dwunastu lat po obronie doktoratu. Średnio przez 15 lat Polska otrzymywała 2 granty rocznie, podczas gdy Hiszpania 20. W naborze ERC Advanced Polska średnio otrzymywała 1 grant, a Hiszpania 13. Niezmiennosć tendencji na przestrzeni lat w każdej grupie wiekowej wskazuje na wewnętrzne problemy funkcjonowania polskiej nauki. Analizując dane statystyczne dotyczące tego okresu widać również, że niektóre kraje poprawiają swoją skuteczność w zdobywaniu grantów ERC. Przodują w tym Holendrzy i Niemcy<sup>28</sup>.

**Problem tkwi w liczbie i jakości wniosków.** Takie samo zjawisko jak w ERC występuje w przypadku grantów europejskich, których celem jest finansowanie badań wdrożeniowych. Uwzględniając parametr ilościowy

26 Budżet nauki i szkolnictwa wyższego 2021, „Forum Akademickie” [online], 27.07.2021, <https://forumakademickie.pl/sprawy-nauki/budzet-nauki-i-szkolnictwa-wyzszego-2021/>.

27 Kudrycka: Polscy naukowcy powinni prowadzić odważniejsze badania, Polska Agencja Prasowa – Nauka w Polsce, 18.03.2013, <https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news%2C394561%2Ckudrycka-polscy-naukowcy-powinni-prowadzic-odwazniejsze-badania.html>; Bogna Hrynyszyn: Nasz wynik w ERC jest po prostu słaby, Rozmawiał M. Karwowski, „Forum Akademickie” [online], 16.01.2024, <https://forumakademickie.pl/sprawy-nauki/bogna-hrynyszyn-nasz-wynik-w-erc-jest-po-prostu-slaby/>.

28 Statistics, Europeann Research Council, <https://erc.europa.eu/projects-statistics/statistics>.

i biorąc za przykład jeden z programów finansujących innowacyjne technologie (tzw. SME instrument), możemy stwierdzić, że Polska złożyła 46 wniosków. Dla porównania Hiszpania złożyła ich 350<sup>29</sup>, a czterokrotnie mniej liczne Węgry – 28 wniosków (dane z 2016). Biorąc za przykład Węgry, jako kraj, w którym jest również duża liczba uzyskanych grantów ERC: do 2022 – 66 laureatów, podczas gdy w Polsce zaledwie 54 laureatów. Należy tu zwrócić również uwagę na jakość naukową składanych wniosków<sup>30</sup>.

Przyczyna słabych wyników w staraniu się o granty ERC czy w naborach na innowacje tkwi w systemie pracy kadry naukowej w kraju. Aktualny poziom osiągnięć polskich naukowców na arenie międzynarodowej nie pozwala z optymizmem patrzeć na sukcesy polskiej nauki w ramach programów Horyzont Europa.

**Należy przede wszystkim stworzyć odpowiednie środowisko do pracy naukowej na poziomie uczelni.** Pierwszym krokiem powinno być przejście z nauczania semestralnego na model nauczania blokowego, który pozwoli uwolnić moce przerobowe naukowców.

W modelu blokowym, zamiast prowadzić zajęcia przez cały semestr, naukowiec i studenci skupiają się na jednym przedmiocie w krótszym okresie czasu, trwającym zazwyczaj od 3 do 6 tygodni, intensywnie zgłębiając dany temat. Po zakończeniu jednego bloku przechodzą do następnego, który prowadzi już inny naukowiec. Taki model działa we Francji czy w Szwecji. W modelu blokowym następuje zdecydowanie większa **koncentracja uwagi** na jednym temacie bez rozpraszania jej na inne przedmioty. Model ten angażuje kadry w krótszym okresie czasu, co pozwala im skupić się na zadaniach badawczych w okresie pozadydaktycznym. **Jednocześnie** intensywność sprzyja głębszemu zrozumieniu materiału i większemu zaangażowaniu w proces edukacyjny. Najważniejsze jest jednak odejście od sztywnego pensum dydaktycznego na rzecz **elastycznego modelu blokowego, który pozwala na zaplanowanie pracy naukowej.** Zaletą jest również **szybsza adaptacja kursu do** zmieniających się potrzeb edukacyjnych i zawodowych, umożliwiającą włączanie nowych tematów do programu nauczania, zgodnych z najnowszymi trendami naukowymi.

Ustawa o szkolnictwie wyższym pozwala na elastyczne podejście do zadań dydaktycznych. Jednym z najprostszymi rozwiązań byłoby obowiązkowe rozdzielenie etatów na naukowe i dydaktyczne. Ustawa stworzyła osobną ścieżkę kariery dla nauczycieli akademickich. Zostawiła jednocześnie etaty badawczo-dydaktyczne. Czyli w praktyce pozostawiła uczelniom decyzje dotyczące tego, jak kwestie nauki i kształcenia chcą zorganizować. A skoro systemowo nie trzeba robić nic, wszystko zostało po staremu i kadry naukowe pracują nadal w systemie pensum dydaktycznego. Możliwe, że zmiany zostaną wymuszone przez spadek liczby studentów, wynikający z niżu demograficznego. Jednak jest to proces powolny. Pytaniem retorycznym pozostaje, czy polską naukę stać na kolejne 28 lat restrukturyzacji modelu kształcenia, aby dopasować się do zachodniej kultury prowadzenia badań naukowych.

29 Latest SME Instrument results: European Commission to invest € 9.1 million in 189 innovative businesses, European Commission Newsroom, 24.10.2016, <https://ec.europa.eu/newsroom/horizon2020/items/35995/en>.

30 A. Rajewsky, ERC info session, ELTE University, 20.10.2022.

TAB 1. DWIE ŚCIEŻKI KARIERY AKADEMICKIEJ ZAPISANE W USTAWIE O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM WRAZ Z GODZINOWYM OBCIĄŻENIEM W RAMACH PENSUM DYDAKTYCZNEGO<sup>31</sup>

STANOWISKO / FUNKCJA NAUCZYCIELA AKADEMICKIEGO	PENSUM WG GRUPY ZAWODOWEJ	
	PRACOWNIK BADAWCZO-DYDAKTYCZNY	PRACOWNIK DYDAKTYCZNY
REKTOR	30	30
PROREKTOR	100	100
DZIEKAN	100	100
PRODZIEKAN	140	200
PRZEWODNICZĄCY RADY DISCYPLINY	140	-
DYREKTOR SZKOŁY DOKTORSKIEJ	140	-
PROFESOR	180	360
PROFESOR UCZELNI	210	360
ADIUNKT / ASYSTENT	240	360
STARSZY WYKŁADOWCA	-	360
WYKŁADOWCA	-	360
LEKTOR	-	540
INSTRUKTOR	-	540

Drugim czynnikiem, po systemowej organizacji pracy w ramach pensum dydaktycznego, jest desygnowanie dodatkowych środków z budżetu państwa na badania dla uczelni oraz organizowanie wewnętrznych konkursów. Takie rozwiązanie zaproponowano w Ustawie 2.0. w ramach projektu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza”. W założeniu program MEN miał na celu **podniesienie poziomu jakości działalności naukowej i poziomu jakości kształcenia oraz w konsekwencji, wzrost międzynarodowego znaczenia działalności uczelni.**

Do pierwszego konkursu IDUB, ogłoszonego w 2019 roku, zgłosiło się 20 uczelni. Wnioski oceniał międzynarodowy zespół złożony z 15 ekspertów, którzy w trakcie swoich naukowych karier pełnili funkcje rektorów bądź prezydentów uczelni europejskich, doradzali w zakresie rozwoju szkolnictwa rządów swoich państw,

31 Roczny wymiar pensum dydaktycznego dla nauczycieli akademickich, <https://www.umw.edu.pl/sites/default/files/inline-images/PENSUM.png>

pracowali na rzecz takich instytucji jak: Europejskie Stowarzyszenie Uniwersytetów, Europejska Rada ds. Innowacji czy Europejska Rada ds. Badań.

Uniwersytet Warszawski, który w konkursie IDUB zajął pierwsze miejsce, otrzymuje zwiększoną o 10 proc. kwotę subwencji (subwencja UW w roku 2022 wynosiła 912 mln zł, zatem w ramach IDUB było do rozdysponowania 91 mln zł<sup>32</sup>). Uczelnia przeznaczająca pieniądze na **aż 70 różnych działań zaplanowanych w ramach IDUB, co znacznie rozdrabnia ofertę konkursową i rozmywa alokacje środków.**

Brak jest jednak inicjatyw skorelowanych z polityką UE w ramach Horyzontu Europa i działań ERC i EIC, które stawiają przede wszystkim na projekty ryzykowne, mogące przynieść przełomowe wyniki naukowe lub wdrożeniowe, tzw. projekty „high risk – high-gain”. Mając dodatkową pulę pieniędzy z budżetu państwa w wysokości ponad 480 mln zł, zapewnioną w ramach IDUB w latach 2020–2026, aż prosi się, aby stworzyć pilotażowy program zachęcający naukowców ze świata do prowadzenia badań na UW. Jednocześnie znając wytyczne polityki UE dotyczące badań, można zainwestować w naukowców specjalizujących się w dziedzinach, które UE uważa za priorytetowe. Przykładem sukcesu takiego działania jest program Nanyang Technological University (NTU) w Singapurze, gdzie przyznawane są prestiżowe granty w wysokości 1 mln dolarów singapurskich rocznie (co stanowi równowartość ok. 2,7 mln zł) na tworzenie zespołów badawczych. Do konkursu mogą zgłaszać się jedynie naukowcy do 40 roku życia. Zatem NTU świadomie podejmuje ryzyko, gdyż ogranicza możliwość aplikacji ze względu na wiek kandydata, a co za tym idzie – nie może liczyć na duże doświadczenie naukowca. Jednak jak widać po światowych rankingach uniwersytetów, NTU wdarł się przebojem do naukowej elity i obecnie zajmuje 26 miejsce na świecie<sup>33</sup>.

Ryzyko finansowe podjęte przez NTU przyniosło wymierne korzyści i podniosło znacząco poziom badań, kadr i jakości odkryć.

W Polsce fundusze w ramach IDUB powinny być wykorzystane na przygotowanie atrakcyjnej oferty zachęcającej najzdolniejszych młodych naukowców ze świata do prowadzenia badań i osiedlenia się w Polsce. Jednocześnie zakres tematyczny powinien być silnie skorelowany z polityką naukową UE.

## OBCENA POLITYKA UE W ZAKRESIE BADAŃ I ROZWOJU

Na program ramowy dotyczący badań i rozwoju w latach 2021–2027 UE przeznaczy 95,5 mld euro. Nie jest to znaczący wzrost względem poprzedniego programu ramowego (ok. 15 proc. więcej), jednak znacząco zmieniły się priorytety polityki unijnej. Trend został wytyczony przez prof. Marianę Mazzucato, która proponowała mechanizmy instytucjonalne zaprojektowane do rozwiązywania społecznych wyzwań przez zastosowanie polityk zorientowanych na misję. Głównym ich celem jest skierowanie innowacji na globalne wyzwania w celu osiągnięcia inteligentnego, inkluzywnego i zrównoważonego rozwoju. Dokumenty UE podkreślają złożoność społecznych wyzwań, które wymagają interdyscyplinarnych podejść, oraz wyjątkową pozycję Unii Europejskiej do ich adresowania dzięki jej różnorodnej bazie wiedzy i ekspertyz.

Według Mazzucato i polityków unijnych przykładem udanej misji, która zainspirowała innowacje w różnych sektorach i doprowadziła do wielu pozytywnych rozwiązań technologicznych służących społeczeństwu, jest misja Człowiek na Księżycu. Wymienić można też np. odkrycie teflonu czy materiału goretex.

32 P. Kieraciński, *Subwencje 2022*, „Forum Akademickie”[online], 26.06.2022.

33 Nanyang Technological University, Singapore (NTU Singapore), Top Universities, <https://www.topuniversities.com/universities/nanyang-technological-university-singapore-ntu-singapore>.

Opracowania UE zwracają uwagę na znaczenie angażowania różnorodnych interesariuszy, ustalania mierzalnych celów i zapewnienia ambitnych, ale realistycznych działań innowacyjnych. Misje powinny być śmiałe, typu „high-risk/high-gain”, inspirujące, mieć szerokie społeczne znaczenie, jasny kierunek i umożliwiać wielorakie rozwiązania. Kluczowe jest zaangażowanie publiczne, zarówno w proces wyboru, jak i wdrażania misji, aby zapewnić ich społeczną relewancję i wsparcie.

W dokumentach przedstawiono przykłady potencjalnych misji, takich jak osiągnięcie 100 miast neutralnych pod względem emisji węgla do 2030 roku i stworzenie oceanów wolnych od plastiku, demonstrując, jak można definiować i strukturyzować misje zgodnie z określonymi kryteriami. Podkreślono również potrzebę elastyczności, proaktywnego zarządzania, budowania wewnętrznych zdolności w organizacjach publicznych oraz zaangażowania społecznego w celu skutecznego wdrażania misji wytyczonych przez UE.

Podsumowując, UE proponuje przemyślane podejście do przekształcania badań i innowacji w narzędzie rozwiązywania istotnych problemów społecznych przez zdefiniowanie i realizację misji zorientowanych na konkretne cele społeczne, podkreślając przy tym, że sukces zależy od zaangażowania, współpracy i innowacyjności na wielu poziomach społeczeństwa i gospodarki.

Wnioski płynące z przedstawionej analizy sugerują, że choć instytucjonalnie system grantowy w Polsce jest dobrze skonstruowany, to nie jest dopasowany do nowego modelu unijnego skierowanego na misje. Trudność z dostosowaniem się do programów UE powoduje, że Polska nie otrzymuje środków na badania i innowacje. Przez to dopłaca znaczne kwoty do budżetu UE na badania i innowacje. Głównym powodem jest przestarzały model funkcjonowania kadry akademickiej, oparty na pensum dydaktycznym.

W niniejszym opracowaniu autor proponuje przejście na bardziej elastyczny model nauczania blokowego. Dodatkowo w ramach działającego finansowania IDUB – uczelnia badawcza należy stworzyć programy grantowe skorelowane z misjami UE, które przyciągną zdolnych i młodych badaczy ze świata, aby w Polsce realizowali badania na rzecz rozwoju kraju i UE.



## PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE DLA POLSKI

Opracowanie pokazuje stan polskiej nauki po 20 latach członkostwa w Unii Europejskiej, skupiając się na systemie finansowania badań naukowych oraz modelu pracy na uczelniach. W dokumencie zestawione zostały dane dotyczące pozycji polskiej nauki względem pozostałych krajów członkowskich. Zmiany w UE powodują stopniowe zwiększanie budżetu na badania i rozwój (B+R), podczas gdy Polska, jako beneficjent polityki spójności i rolnictwa, dopłaca do budżetu UE na naukę. Nowy system finansowania badań w UE łączy funkcjonujący system finansowania badań podstawowych (ERC) z nowo utworzonym systemem finansowania innowacji (EIC), zorientowanym na wielkie społeczne misje. Kluczowe z perspektywy polskiej nauki jest zrozumienie systemu finansowania badań przez UE, dostosowanie i integracja krajowego systemu grantów oraz modelu pracy na uczelniach, tak aby polska nauka mogła stać się beneficjentem programów B+R finansowanych z budżetu UE.

W opracowaniu wykazano, że Polska nie dostosowała swojego systemu grantów i kształcenia kadr naukowych do modelu europejskiego, co widać w statystykach programu ramowego Horyzont 2020 i – częściowo – Horyzont Europa. Polska znajduje się na końcu rankingu uczestnictwa w finansowanych projektach oraz w przeliczeniu dofinansowania na tysiąc pracowników nauki, co wskazuje na zacofanie polskiego modelu funkcjonowania kadry naukowej. Ponadto istnieje brak spójności między krajowym systemem grantowym a europejskim, co wynika z różnych mechanizmów dystrybucji środków na badania. Polska nauka finansowana jest bez korelacji z unijnymi misjami, co przekłada się na słabe wyniki polskich naukowców w naborach na badania z budżetu UE.

W ramach rekomendacji autor proponuje przeprowadzenie reform w zakresie modelu finansowania, kształcenia kadry naukowej oraz organizacji pracy na uczelniach, aby zwiększyć konkurencyjność polskiej nauki na arenie europejskiej. Sugestie obejmują przejście na model nauczania blokowego, rozdzielenie etatów na naukowe i dydaktyczne oraz organizowanie wewnętrznych konkursów grantowych wspierających projekty ryzykowne, które mogą przynieść przełomowe wyniki naukowe lub wdrożeniowe.

### **3. EUROZONE: KTO JEST WYGRANYM, A KTO PRZEGRANYM, I NA ILE?**

GRZEGORZ PYTEL



**Niniejszy artykuł przedstawia metodologię obliczania i ustalania, które kraje zyskują, a które tracą na członkostwie w strefie euro, poprzez porównanie ich względnej konkurencyjności wynikającej z posiadania stałych kursów walutowych. Pierwszy rozdział prezentuje bardzo krótkie tło powstania strefy euro. Drugi przedstawia wybrane opinie ekonomistów na temat strefy euro. Nie jest to reprezentatywny survey, a tylko refleksja. Trzeci rozdział zawiera metodologię obliczania komparatywnej przewagi konkurencyjnej krajów strefy euro. W rozdziale czwartym przedstawiono wnioski i zalecenia dotyczące polityki (policy).**

## **WPROWADZENIE: POCZĄTKI STREFY EURO**

Z datą 1 stycznia 2024 roku wiąże się istotna rocznica w historii Europy, 25 rocznica wprowadzenia waluty euro w dwudziestu krajach Unii Europejskiej, co nastąpiło w Nowy Rok 1999 roku.

Przez pierwsze trzy lata euro funkcjonowało jako waluta wirtualna. Nie było fizycznych monet ani banknotów. W praktyce było ono systemem stałych kursów wymiany walut w krajach należących do strefy euro. Było też wykorzystywane do płatności elektronicznych i w księgowości.

1 stycznia 2002 roku zostały wycofane fizyczne waluty narodowe krajów strefy euro: marka niemiecka, frank francuski, gulden holenderski, lira włoska, peseta hiszpańska i inne. Wszystkie one przeszły do historii.

Po raz pierwszy w historii znaczna część Europy Zachodniej – wiele różnych i bardzo zróżnicowanych gospodarczo narodów – miała wspólną walutę. Od stabilniejszej ekonomicznie i unikającej inflacji północy – Holandii i Niemiec – do mniej stabilnych ekonomicznie krajów z walutami uważanymi za raczej słabe na południu, takich jak Włochy, Hiszpania, a nawet Grecja, która przystąpiła do strefy euro z dwuletnim opóźnieniem.

### **CO DOPROWADZIŁO DO POWSTANIA EURO?**

Po II wojnie światowej Europa została podzielona na dwie strefy wpływów: Europę Zachodnią i Europę Wschodnią. Zachodnia obejmowała części Niemiec, które były okupowane przez Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię i Francję, a także inne kraje na zachodzie, zagrożone przez Związek Radziecki, który w tym czasie okupował lub kontrolował większość Europy Wschodniej. Co więcej, narody Europy Zachodniej chciały przerwać cykl powtarzających się wojen między nimi, trwający przez kilka stuleci.

Powodem tych wojen w przeszłości były ambicje gospodarcze: poszukiwanie większej ilości ziemi i bogactw naturalnych, zwłaszcza między Francją a Niemcami. Aby zakończyć te konflikty, powstała koncepcja współpracy, a nie konfrontacji. Była to idea przekształcenia dwóch zagorzałych przeciwników, Francji i Niemiec,

dwóch największych gospodarek na kontynencie, we współpracujące ze sobą kraje, na których można by zbudować przyszły sukces wspólnego rynku w Europie oraz zapewnić trwałą pokój.

Deklaracja Schumana z maja 1950 roku położyła podwaliny pod organizację, która w przyszłości przekształciła się w Unię Europejską. Zapisano w niej: „Solidarność w produkcji sprawi, że jakakolwiek wojna między Francją a Niemcami będzie nie tylko nie do pomyślenia, ale materialnie niemożliwa”.

18 kwietnia 1951 roku podpisano traktat paryski. 23 lipca 1952 roku narodziła się Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS), tworząc wspólny rynek węgla i stali w Europie Zachodniej.

Wraz z rozwojem EWWiS, pod koniec lat 60. ubiegłego wieku, zaczęły być realizowane idee i koncepcje unii gospodarczej i walutowej (UGW).

## **EUROPEJSKA WSPÓLNOTA GOSPODARCZA**

W marcu 1957 roku w celu pobudzenia handlu sześć państw członkowskich EWWiS – Belgia, Francja, Włochy, Luksemburg, Holandia i Niemcy Zachodnie – zawarło nowe porozumienie, mające na celu utworzenie unii celnej, nazwanej Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG). Kolejnych siedem krajów przystąpiło do EWG1 listopada 1993 roku, jeszcze zanim traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 roku ustanowił Unię Europejską (UE). Były to kolejno: Wielka Brytania, Irlandia i Dania (1973), Grecja (1981), Hiszpania i Portugalia (1988), i – w wyniku zjednoczenia Niemiec – Niemcy Wschodnie (1990).

To właśnie unia celna w Europie Zachodniej, powojenny handel i rozwój w latach 50. i 60. XX wieku przygotowały grunt pod traktat z Maastricht. Ojcowie założyciele EWG i UE chcieli, aby wspólny rynek i wspólne interesy miały pierwszeństwo przed interesami narodowymi. Jednak politycy w poszczególnych państwach członkowskich mieli inne, czasem sprzeczne z tym, idee.

Charles de Gaulle, prezydent Francji we wczesnych latach istnienia EWG, chciał, aby wspólny rynek był narzędziem służącym realizacji narodowych interesów Francji. Był tym samym przeciwny ponadnarodowym ideom większej integracji politycznej i gospodarczej w Europie. Sprzeciwiał się również przystąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG. Pozwala to spojrzeć na rozwój przyszłej integracji europejskiej z innej perspektywy.

Podczas gdy były premier Wielkiej Brytanii, sir Winston Churchill, przywódca, który poprowadził Brytyjczyków do zwycięstwa podczas II wojny światowej, był zdecydowanym zwolennikiem idei integracji europejskiej i faktycznie wzywał do utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy, jego następcy w Wielkiej Brytanii okazali się bardziej sceptyczni wobec stale rosnącej integracji europejskiej. Wielka Brytania nie przystąpiła do EWG w momencie jej utworzenia. Następnie nie mogła przystąpić do EWG z powodu sprzeciwu de Gaulle’a, dopóki był on prezydentem Francji. Postrzegał on EWG jako część specjalnych relacji Francji z wschodzącą potęgą gospodarczą, Niemcami Zachodnimi, i nie chciał, aby Wielka Brytania korzystała z tego samego porozumienia.

Tak więc partykularyzmy poszczególnych krajów zawsze odgrywały kluczową rolę w polityce europejskiej, nawet gdy Europa zmierzała w kierunku coraz ściślejszej integracji. Wspólny rynek rozwija handel. Jednak kraje europejskie miały różne gospodarki. A one, zwłaszcza te najpotężniejsze, Francja i Niemcy, chciały wykorzystać te różnice na swoją korzyść. Mogły to robić, ponieważ wszystkie kraje EWG prowadziły własną politykę fiskalną i monetarną.

## NARODZINY EURO

Stabilność kursów walutowych po II wojnie światowej nie trwała długo. Ponieważ poszczególne gospodarki europejskie miały różną dynamikę, wynikająca z tego zmienność na rynkach walutowych zaczęła destabilizować wspólną politykę rolną, główny filar EWWiS i EWG. Doprowadziło to do uruchomienia w 1979 roku Europejskiego Systemu Walutowego (ESW).

Europejski System Walutowy można uznać za pseudowspólną walutę, prekursora euro. Nałożył on na państwa członkowskie EWG obowiązek utrzymania kursu wymiany walut w określonym przedziale, minimalizując w ten sposób ich zmienność. System ten działał bardzo dobrze przez ponad dekadę.

W 1992 roku, kiedy przewodniczącym Komisji Europejskiej był Jaques Delors, prezesi banków centralnych EWG przedstawili Raport Delorsa, dotyczący tego, w jaki sposób można osiągnąć unię walutową w EWG. Był on odpowiedzią na ocenę, że EWG zwiększa handel między krajami. Jednak korzyści z tego handlu szacowano nawet na mniej niż jeden procent dochodu narodowego.

Delors przewodnił komitetowi analizującemu wykonalność wprowadzenia wspólnej waluty, która zintegrowałaby rynki państw EWG. Kluczową przeszkodą, zidentyfikowaną już wtedy, była niewystarczająca koordynacja polityki fiskalnej w celu wsparcia wspólnej waluty. Niemniej jednak nie powstrzymało to Delorsa przed opracowaniem zaleceń dotyczących utworzenia wspólnej waluty i Europejskiego Banku Centralnego w ramach Traktatu z Maastricht. Traktat z Maastricht został podpisany 7 lutego 1992 roku i wszedł w życie 1 listopada 1993 roku.

1 stycznia 1999 r. narodziła się „wirtualna” wspólna waluta. Była ona oparta na stałych kursach wymiany walut uczestniczących krajów. 1 stycznia 2002 r. weszło do obiegu fizyczne euro, zastępując waluty Niemiec, Francji, Belgii, Holandii, Luksemburga, Irlandii, Hiszpanii, Portugalii, Grecji, Austrii, Włoch i Finlandii. Następnie dołączyło do niej kolejnych osiem krajów: Słowenia, Cypr, Malta, Słowacja, Estonia, Łotwa, Litwa i Chorwacja.

## EURO – SUKCES, PORAŻKA CZY „ANI TO, ANI TO”?

Wspólna waluta, euro, była w rzeczywistości przeniesieniem ryzyka z osób fizycznych i firm, które dokonywały transakcji między różnymi systemami walutowymi, a tym samym musiały ponosić ryzyko kursowe, zwłaszcza w długoterminowych umowach handlowych, na całe gospodarki. Ryzyka te zaczęły ponosić całe gospodarki strefy euro, a raczej ich podatnicy. Nie były one od razu widoczne dla przeciętnego człowieka. Oczywistą korzyścią płynącą ze wspólnej waluty jest obniżenie kosztów transakcyjnych związanych z wymianą walut. Oceniano, że wprowadzenie euro doprowadzi do oszczędności w wysokości około jednego procenta produktu brutto UE.

Z perspektywy operacyjnej euro jest sukcesem. Nowa, wspólna waluta została wprowadzona w krajach o populacji przekraczającej 300 milionów. Ustanowiono organ zarządzający polityką monetarną euro, Europejski Bank Centralny we Frankfurcie. Praktycznie z dnia na dzień, dzięki dominacji Niemiec w handlu międzynarodowym, euro stało się drugą co do wielkości, po dolarze amerykańskim, światową walutą handlową.



Szef Europejskiego Banku Centralnego zauważył: „Emisja drugiej najważniejszej waluty na świecie dała nam większą suwerenność w burzliwym świecie”<sup>34</sup>.

Ocena strefy euro jest jednak bardziej subtelna. Trzech wybitnych ekonomistów, Robert Mundell, Richard Cooper i John Williamson, podzieliło się swoimi poglądami na temat efektywności gospodarczej strefy euro.

## KONCEPCJA OPTYMALNEGO OBSZARU WALUTOWEGO

Jeffrey Frankel w swoim artykule tak podsumował koncepcję optymalnego obszaru walutowego Roberta Mundella:

*Od czasu, gdy Mundell (1961) po raz pierwszy opracował koncepcję optymalnego obszaru walutowego, powstała obszerna literatura w tej dziedzinie. Literatura ta obejmuje klasyczne prace McKinnona (1963) i Kenena (1969). Najnowsze przeglądy są dostępne w Tavlasi (1992) oraz Bayoumi i Eichengreen (1996). Znaczna część tej literatury koncentruje się na czterech wzajemnych powiązaniach między członkami potencjalnego OOW [Optymalnego Obszaru Walutowego]. Są to: 1) zakres handlu; 2) podobieństwo wstrząsów i cykli; 3) stopień mobilności siły roboczej; oraz 4) system transferów fiskalnych (jeśli istnieje). Im większe powiązania między krajami w ramach tych czterech kryteriów, tym bardziej odpowiednia jest wspólna waluta*<sup>35</sup>.

Oczywistym jest, że nawet spełnienie warunków 2) i 4) przez kraje strefy euro, z tak zróżnicowanymi gospodarkami, ale bez wspólnej polityki fiskalnej w strefie euro, pozostanie problematyczne, faworyzując większe i mniej ryzykowne gospodarki bogatej północy, które są bardziej zdolne do absorbowania wstrząsów. Mniej stabilne i bardziej ryzykowne gospodarki biedniejszego południa wydają się skazane na ciągłe nadrabianie zaległości.

## ROLA SCENTRALIZOWANEJ POLITYKI FISKALNEJ

W swoim artykule Richard Cooper stwierdził:

*Jedenaście krajów europejskich połączyło się obecnie w unię monetarną ze wspólną walutą i wspólną polityką monetarną. To, czy grupa gospodarek powinna utworzyć unię walutową, zależy od tego, jak bardzo przypomina ona optymalny obszar walutowy. Ogólnie rzecz biorąc, obszar, w którym ceny i płace są elastyczne lub w którym siła robocza porusza się swobodnie lub w którym istnieje scentralizowana polityka fiskalna, może być postrzegany jako optymalny obszar walutowy. Wydaje się jednak, że strefa euro nie spełnia żadnego z tych warunków*<sup>36</sup>.

To właśnie brak scentralizowanej polityki fiskalnej wśród krajów strefy euro wydaje się stać za procesem bogacenia się zasobnych i mniej ryzykownych gospodarek (Niemcy, Holandia) tak zwanej bogatej północy, podczas gdy mniej bogate i bardziej ryzykowne gospodarki (Grecja, Portugalia, a nawet Włochy) nie mogą za nimi nadążyć.

Nie chodzi o to, że Cooper nie dostrzegał korzyści płynących z posiadania wspólnej waluty lub minimalizowania wahań kursów walut. Gospodarki muszą jednak spełniać pewne warunki wstępne, aby takie mechanizmy były skuteczne, te omówione przez niego w odniesieniu do optymalnych obszarów walutowych (tj.

34 C. Michel, C. Lagarde, U. von der Leyen, *Euro at 25: the value of unity in a changing world*, December 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/30/euro-at-25-the-value-of-unity-in-a-changing-world/>.

35 J.A. Frankel, A.K. Rose, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 5700, August 1996.

36 J.C.B. Cooper, *European Monetary Union and Optimum Currency Areas*, "Journal of Interdisciplinary Economics" 2000, vol. 11, issue 3-4.

czynników ekonomicznych, które sprawiają, że wspólna waluta odnosi sukces) i stałych kursów wymiany. Choć niekoniecznie opowiadał się za jedną walutą, Cooper przeanalizował potencjalne korzyści płynące z bardziej stabilnego systemu kursów walutowych.

## POTRZEBA STABILNOŚCI POLITYCZNEJ

John Williamson przedstawił kolejny argument dotyczący faktycznej opłacalności i stabilności euro. Napisał on:

*Cohen ma rację, twierdząc, że powszechne zaufanie do przyszłej wartości pieniądza zależy zarówno od stabilności politycznej, jak i możliwości zaufania władzom kraju, że nie będą tolerować inflacji. To właśnie w wymiarze stabilności politycznej ostatnie niepowodzenia w strefie euro były szczególnie szkodliwe, ponieważ wszyscy członkowie strefy euro, a już na pewno ich zbiorowość, nie mogą być już uważani za stabilnych politycznie<sup>37</sup>.*

W połączeniu z wcześniejszymi rozważaniami na temat braku wspólnej polityki fiskalnej wśród krajów strefy euro, różnych profili ryzyka i braku stabilizacji, a tym samym różnych cykli koniunkturalnych, to wszystko osłabia euro jako walutę i czyni ją mniej wiarygodną jako walutę rezerwową.

## WSPÓLNA WALUTA: ZWYCIĘZCY I PRZEGRANI

Nie spełniając kryteriów optymalnego obszaru walutowego, osłabiona dodatkowo przez niestabilność polityczną, wspólna waluta skazana jest na bycie słabą. Jak przekłada się to na poszczególne gospodarki, które dzielą wspólną walutę, takie jak euro w strefie euro? Gospodarki z silnym eksportem, dodatnim bilansem handlowym i słabszą walutą są bardziej konkurencyjne w handlu międzynarodowym. (Faktycznie nieogłoszoną, ale długotrwałą polityką Chin było osłabianie swojej waluty w celu zwiększenia eksportu, co było przedmiotem protestów ze strony innych krajów, takich jak Stany Zjednoczone). Słabsze gospodarki, bardziej ryzykowne i niestabilne muszą handlować, posługując się walutą silniejszą, niż gdyby to była ich własna waluta, odzwierciedlająca siłę ich gospodarki. W ten sposób osłabiają one swoją konkurencyjność.

Zatem wspólna waluta, taka jak euro, odgrywa uśredniającą rolę w odniesieniu do siły waluty dla poszczególnych państw członkowskich. Silniejsze gospodarki korzystają z nieco słabszej waluty, podczas gdy słabsze gospodarki tracą, mając zbyt silną walutę.

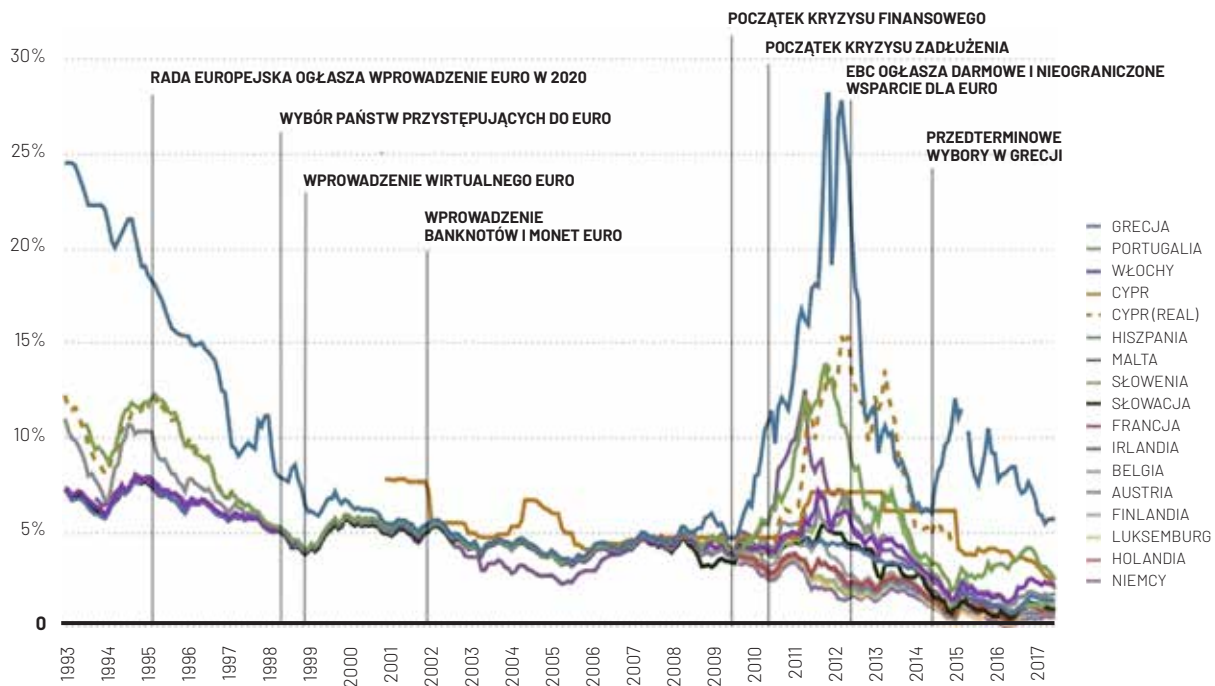
Przed wprowadzeniem euro jego postrzeganą przyszłą atrakcyjnością był jednolity rynek obligacji dla silniejszych i słabszych gospodarek, tzn. że słabsze gospodarki będą w stanie pożyczać przy tym samym oprocentowaniu co silniejsze gospodarki, ponieważ wszystkie będą korzystać z tej samej stopy procentowej, ustalonej przez Europejski Bank Centralny. Zignorowano fakt, że inwestorzy finansowi w swoich stopach procentowych uwzględniają także ryzyko poszczególnych krajów.

Dlatego bardziej ryzykowne, tzn. zazwyczaj biedniejsze kraje strefy euro, muszą pożyczać na wyższym oprocentowaniu niż mniej ryzykowne, czyli zazwyczaj bogatsze kraje. To w połączeniu ze zbyt wysoką wartością euro dla biedniejszych krajów i zbyt niską wartością euro dla bogatszych krajów stanowi podwójną pułapkę wzrostu, której doświadczają biedniejsze kraje. Jak pokazała historia strefy euro, praktycznie uniemożliwia im to dogonienie bogatszych, mniej ryzykownych krajów.

37 J Williamson, *The Dollar and US Power*, Peterson Institute for International Economics, October 2012. <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/papers/williamson20121002.pdf>



WYKRES 1. **RENTOWNOŚĆ OBLIGACJI SKARBOWYCH O TERMINIE ZAPADALNOŚCI 10 LAT NA RYNKU WTÓRNYM<sup>36</sup>**



Wykres 1, który pokazuje rentowność obligacji krajów strefy euro, wyraźnie przedstawia podział na bogatą północ i biedne południe.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie metodologii pokazującej, kto jest zwycięzcą, a kto przegranym, i o ile, w strefie euro w wyniku wprowadzenia wspólnej waluty.

## METODOLOGIA SZACOWANIA PORÓWNAWCZYCH KORZYŚCI I KOSZTÓW CZŁONKOSTWA W STREFIE EURO DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW

Wyzwaniem w kwestii obliczania kosztów i korzyści członkostwa w strefie euro jest wybór wskaźników, które pozwolą nam na reprezentatywne pomiary i porównania. Chodzi także o odtworzenie alternatywnej rzeczywistości, która istniałaby, gdyby poszczególne państwa członkowskie strefy euro zachowały swoje stare waluty i prowadziły własną politykę monetarną i fiskalną.

Aby porównać koszty i korzyści płynące z członkostwa w strefie euro, używamy metodologii opracowanej do obliczania celów inflacyjnych<sup>39</sup>. Obliczamy konkurencyjność porównawczą krajów, biorąc pod uwagę inflację i profile ryzyka, wiedząc, że mają tę samą walutę (tzn. kurs wymiany jest stały). Podejście to zostało opracowane w odpowiedzi na zapytanie Yanisa Varoufakisa (byłego ministra finansów Grecji):

38 Dane z Europejskiego Banku Centralnego, Wikipedia.

39 G. Pytel, *Methodology of calculating inflation targets*, Raport, Instytut Sobieskiego, 12.12.2022, <https://sobieski.org.pl/metodologia-obliczania-celow-inflacyjnych/>.

*Dla kraju takiego jak Grecja, gdzie jego dług jest – w rzeczywistości – w obcej walucie, której kurs wymiany z „krajową” walutą jest stale 1-do-1, stopa inflacji odbiegająca od stopy inflacji (dajmy na to) Niemiec oznacza trwałą utratę konkurencyjności.*

## ROZPOCZYNAJEMY OD NASTĘPUJĄCYCH SPOSTRZEŻEŃ:

1. Trwale różne stopy inflacji w dowolnych dwóch państwach strefy euro są nie do utrzymania. Kraj z trwale wyższą inflacją, jako trendem, eliminuje się z wymiany handlowej. W przeciwnym wypadku rosnąca luka cenowa wykładniczo zwiększałaby się do nieskończoności. W związku z tym podczas gdy kraje strefy euro mogą mieć różne stopy inflacji w dowolnym okresie, w długiej perspektywie ich stopy inflacji muszą być, jako uśrednienie, zbieżne, aby uniknąć takiej rozbieżności cen do nieskończoności.

2. Zatem **aby wszystkie kraje w strefie euro mogły zmaksymalizować swój potencjał wzrostu i uniknąć wewnętrznych wstrząsów**, w wyniku których niektóre z nich same wyeliminowałyby się z konkurencyjnej wymiany handlowej, ryzyko straty – którą mierzymy jako premię Equity Risk Premium Damodarana – musi być taka sama i równa inflacji.

3. W 2021 roku 4,24% było najniższym Equity Risk Premium we wszystkich krajach strefy euro, a 2% było celem inflacyjnym. Czyli strefa euro została zaprojektowana tak, aby nie maksymalizować potencjału wzrostu gospodarczego żadnego z jej członków. W strefie euro dostawcy kapitału otrzymywali proporcjonalnie większą część wytworzonego bogactwa niż dostawcy pracy. A im wyższe ryzyko, tym większy udział w bogactwie mają dostawcy kapitału. Zatem w bardziej ryzykownych krajach strefy euro istnieje większa przepaść między dostawcami kapitału a dostawcami pracy. Jeśli uznamy to za wskaźnik wewnętrznych nierówności społecznych, dobrze wyjaśnia to fakt, że bogatsze i mniej ryzykowne kraje strefy euro – bogata północ – wyglądają na bardziej równe społecznie niż bardziej ryzykowne kraje strefy euro z biednego południa. To też jest skutek strefy euro.

Stworzyliśmy narzędzie w postaci arkusza kalkulacyjnego<sup>40</sup> z kilkoma tabelami, które pozwalają nam przeanalizować to, co wydarzyło się w strefie euro w 2021 roku. Pozwala nam ono porównać konkurencyjność państw strefy euro i ustalić, kto z jej członków jest zwycięzcą, a kto przegranym, i o ile pod względem odsetka ich PKB oraz wartości bezwzględnych (w dolarach amerykańskich). Inną kwestią jest, czy wskazuje ono na to, co dzieje się w strefie euro od momentu jej powstania. Założenie, że tak właśnie może być, wydaje się jednak przekonujące. Ponieważ używamy holistycznych wskaźników: inflacji i Equity Risk Premium, na naszą analizę nie mają wpływu różne cechy towarów i usług podlegających i niepodlegających wymianie handlowej.

– TABELA A i TABELA B są ze sobą połączone. W TABELI A możemy wybrać kraj (z listy) w pierwszym wierszu, który chcemy porównać z krajem wybranym (z listy) w drugim wierszu. TABELA A daje nam wyniki dla obu krajów. Obliczenie Bubble/Contraction (Bańka/Schładanie) jest bezpośrednim zastosowaniem wzoru, który wyprowadziliśmy w rozdziale VII artykułu<sup>41</sup>:

$$gr = \frac{-(i - MGr - 1) + \sqrt{(i - MGr - 1)^2 + 4l(MGr + 1)}}{2} - 1$$

40 Euro winners and losers, [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1zcw3IFHB4CKEA25C3KPR3\\_zLyGF-HQKQ/edit?usp=sharing&oid=101174271094747408443&rtfpof=true&sd=true](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1zcw3IFHB4CKEA25C3KPR3_zLyGF-HQKQ/edit?usp=sharing&oid=101174271094747408443&rtfpof=true&sd=true).

41 G. Pytel, *Methodology of calculating inflation targets*.

– W TABELI B porównujemy kraj z pierwszego wiersza z krajem z drugiego wiersza TABELI A. To znaczy odejmujemy odpowiednio inflację i ryzyko kraju z drugiego wiersza od inflacji i ryzyka kraju z pierwszego wiersza TABELI A (traktujemy drugi kraj jako punkt odniesienia dla inflacji i ryzyka). Następnie stosujemy powyższy wzór do tych wyników i danych dotyczących wzrostu gospodarczego kraju z pierwszego wiersza TABELI A. **Wyniki w TABELI B mówią nam, ile kraj z pierwszego wiersza TABELI A zyskał lub stracił na swoim PKB, ponieważ jego inflacja i Equity Risk Premium różniły się od kraju z drugiego wiersza TABELI A. To pokazuje nam, które kraje zyskały, a które straciły pod względem PKB w porównaniu z innymi krajami strefy euro (kolumny: Bańka/Schładzanie).**

Aby odpowiedzieć na zapytanie Yanisa Varoufakisa, w poniższym przykładzie pokazujemy, że Grecja straciła 5,97% swojego PKB, tj. 12,64 mld USD, ponieważ jej inflacja i Equity Risk Premium różniły się od niemieckich (w sytuacji wspólnej waluty). Korzystając z tego narzędzia, możemy porównać dowolne dwa kraje strefy euro.

– Jeśli weźmiemy pod uwagę inflację i Equity Risk Premium (TABELA D) jako wspólne wskaźniki konkurencyjności – które pokazują, czy inwestorzy są skłonni podejmować pozytywne decyzje inwestycyjne – wówczas **wyniki w TABELI B pokazują nam względną konkurencyjność wszystkich krajów w strefie euro.**

– Chociaż Estonia nie zmaksymalizowała swojego wzrostu gospodarczego, biorąc pod uwagę inflację i Equity Risk Premium – możemy sprawdzić, że była dość tego blisko – miała najmniejszy współczynnik schładzania, 0,42%, osiągając tym samym najlepsze

A							
2021 PORÓWNA-NIE	RYZYO / STRATA (I) T.J. EQUITY RISK PREMIUM	INFLACJA (i)	WZROST PKB (MGr)	PKB [mld USD]	BAŃKA / SCHŁADZANIE [%]	WARTOŚĆ BAŃKI / SCHŁADZANIA [mld USD]	OPTYMALNY WZROST, JAKI BYŁBY PRZY SPRAWIEDLIWYM PODZIALE BOGACTWA tj. I=i
GRECJA	7,80%	0,60%	8,30%	\$ 211,65	-6,74%	-14,27	15,04%
NIEMCY	4,24%	3,20%	2,90%	\$ 4 230,17	-1,00%	-42,27	3,90%

B							
Względna wartość zysku/straty konkurencyjności Grecji w stosunku do Niemiec jako część PKB (w %) oraz dolarach (USD), będące wynikiem wspólnej waluty	3,56%	-2,60%	8,30%	\$ 211,65	-5,97%	-12,64	

<b>F</b>		
2021	WSKAŹNIK	
PORÓWNANIE	KONKURENCYJNOŚCI:	
	W PORÓWNANIU	
	DO LIDERA	
Estonia	0,00%	
Litwa	0,04%	
Luksemburg	0,30%	
Niemcy	0,60%	
Holandia	0,99%	
Belgia	1,20%	
Austria	1,39%	
Łotwa	1,80%	
Finlandia	2,08%	
Francja	2,19%	
Irlandia	2,24%	
Słowacja	2,34%	
Hiszpania	2,40%	
Słowenia	3,00%	
Malta	3,95%	
Cypr	4,04%	
Włochy	4,14%	
Portugalia	4,84%	
Grecja	6,96%	

<b>D</b>		
KRAJ	EQUITY	
	RISK	
	PREMIUM	
Niemcy	4,24%	
Luksemburg	4,24%	
Holandia	4,24%	
Austria	4,63%	
Finlandia	4,63%	
Francja	4,73%	
Belgia	4,84%	
Estonia	4,94%	
Irlandia	5,08%	
Litwa	5,08%	
Malta	5,08%	
Słowacja	5,08%	
Łotwa	5,43%	
Słowenia	5,43%	
Hiszpania	5,82%	
Portugalia	6,12%	
Włochy	6,42%	
Cypr	6,71%	
Grecja	7,80%	

wyniki w strefie euro. TABELA F porównuje wyniki wszystkich krajów strefy euro z wynikami Estonii, tzn. jaki był wzrost PKB Estonii w porównaniu z innymi krajami strefy euro. Nie chodzi o to, ile bogactwa przetransferowano między dwoma porównywanymi państwami, ale o to, ile kraj, który jest porównywany, zyskał lub stracił na PKB z powodu różnicy w inflacji i Equity Risk Premium względem kraju odniesienia, jakim w tym porównaniu jest Estonia.

**Wynika z tego, że naturalną strategią wymiany handlowej dla każdego kraju jest otwarcie się na wolny handel z krajami o wyższym ryzyku i bardzo ostrożne otwieranie się na wolny handel z krajami o niższym ryzyku (np. otwieranie się na handel w obszarach, w których bardziej ryzykowny kraj ma przewagę konkurencyjną nad mniej ryzykownym krajem: nic dziwnego, że tak wiele ryzykownych krajów sprzeciwia się globalizacji, ponieważ ich postępowanie jest w pełni ekonomicznie racjonalne).**

– Z wyjątkiem krajów bałtyckich, Estonii, Litwy i Łotwy jest to wyraźnie zgodne z danymi dotyczącymi Equity Risk Premium.

– **Pokazuje to, że kraje bałtyckie rekompensowały sobie wyższe ryzyko wyższą inflacją.** Są one jednak nadal rozwijającymi się gospodarkami, którym daleko jeszcze do poziomu cen w takich krajach jak Niemcy czy Holandia.

TABELA H pokazuje parytet siły nabywczej (PPP) w strefie euro w 2021 roku w odniesieniu do Niemiec. Pokazuje to margines pozwalający na wyższą inflację w krajach o niższych cenach.

– Kraje bałtyckie to bardzo małe gospodarki otoczone bardzo wspierającymi je i bogatymi państwami skandynawskimi. Tak więc, chociaż kraje bałtyckie radziły sobie dobrze, aby utrzymać tak dobre wyniki, muszą osiągnąć niższe Equity Risk Premium w przyszłości, ponieważ – jak wskazano powyżej – trwale wyższa inflacja nie jest zrównoważona, aby zrekompensować wyższe ryzyko. A jeśli nie uda im się obniżyć ryzyka, ucierpi na tym ich wzrost gospodarczy. Czyli w takim przypadku mogą one przesunąć się w dół listy, w kierunku Słowacji, Słowenii, Portugalii, a nawet Grecji. Albo muszą obniżyć ryzyko, by dołączyć do czołówki: Luksemburga, Niemiec czy Holandii.

Nasza analiza pokazuje istnienie podziału na bogatą północ i biedne południe w strefie euro oraz fakt, że strefa euro jest zarządzana z korzyścią dla krajów o najniższym Equity Risk Premium, bogatej północy, ze szkodą dla najbardziej ryzykownych krajów, biednego południa (ponieważ cel inflacyjny jest ustalony poniżej najniższej Equity Risk Premium w jakimkolwiek kraju strefy euro). Rozwiązaniem dla krajów strefy euro o najwyższych Equity Risk Premium byłoby ich obniżenie do poziomu krajów o najniższym wskaźniku.

Powyższe uzasadnia ilościowo spostrzeżenie Olivera Harta, że strefa euro była błędem, ponieważ kraje nie były wystarczająco „homogeniczne”<sup>42</sup>. Nasza analiza sprowadza ten brak homogeniczności do kwestii ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej, mierzonego jako Equity Risk Premium.

**Ogólnie rzecz biorąc, nasz model pokazuje, że strefa euro w obecnym jej kształcie jest pułapką wzrostu dla krajów o wyższym ryzyku prowadzenia działalności gospodarczej.** Trwale wyższa inflacja w celu zrównoważenia wyższego ryzyka – w obszarze jednej waluty – spowodowałaby, że taki kraj zostałby wykluczony z wymiany handlowej, ponieważ inne kraje stawałyby się (nieskończenie) tańsze. Zabiłoby to produkcję i wytwarzanie czegokolwiek, co mogłoby pochodzić z kraju o niższej inflacji. Z kolei utrzymywanie niższej inflacji w celu utrzymania konkurencyjności cenowej w krajach o wyższym ryzyku schładza gospodarki tych krajów, ograniczając ich wzrost gospodarczy.

42 C. Rodriguez, *Nobel economics prize winner: 'The euro was a mistake'*, Euractiv, 9.12.2016, <https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/economic-nobel-prize-winner-the-euro-was-a-mistake/>.

H KRAJ	PPP W PORÓWNANIU Z NIEMCAMI
Litwa	0,62618084
Łotwa	0,682861
Słowacja	0,72874494
Estonia	0,73819163
Grecja	0,73954116
Słowenia	0,76383266
Portugalia	0,77192982
Malta	0,79487179
Cypr	0,82591093
Hiszpania	0,84210526
Włochy	0,88259109
Francja	0,97840756
Niemcy	1
Belgia	1,00269906
Holandia	1,04048583
Austria	1,04048583
Irlandia	1,06207827
Finlandia	1,12010796
Luksemburg	1,14844804

## WNIOSKI I REKOMENDACJE DLA POLSKI

Strefa euro ze zbyt niskim celem inflacyjnym na poziomie 2%, tzn. poniżej ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej, została zaprojektowana tak, aby przynosić największe korzyści najbogatszym (tak się składa, że są to kraje o najniższym Equity Risk Premium), a w praktyce nadal dusi gospodarki biedniejszych państw strefy euro (kraje o najwyższym Equity Risk Premium).

Otwarty handel i wspólna waluta tworzą asymetrię gospodarczą, w wyniku której w dłuższej perspektywie następuje transfer netto bogactwa z krajów o wyższym ryzyku do tych o niższym ryzyku. Takie transfery mogą być łagodzone przez wyższą inflację w krajach o wyższym ryzyku. Jednak taka asymetria inflacji w warunkach otwartego handlu stanowi pułapkę wzrostu gospodarczego.

**Systemowo inflacja poniżej ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej w krajach strefy euro stworzyła mechanizm transferu bogactwa: od najbardziej ryzykownych krajów (tzn. biedniejszych krajów, inaczej mówiąc, biednego południa), do mniej ryzykownych krajów (tzn. bogatszych krajów, bogatej północy), a następnie do najbogatszych dostawców kapitału (np. wielkich korporacji, inwestorów z rajów podatkowych, najbogatszych ludzi na świecie).**

**Strefa euro w jej obecnym kształcie to recepta na stały podział na bogatą północ (niższe ryzyko) i biedne południe (wyższe ryzyko).**

W jej obecnym kształcie strefa euro będzie przyczyną niestabilności gospodarczej również w całej Unii Europejskiej. Zapewni to istnienie tego, co popularnie nazywa się podziałem na bogatą północ i biedne południe w strefie euro.

Aby złagodzić takie niestabilności, strefa euro wymaga przeprojektowania. Może to przybrać formę:

- wprowadzenia wspólnej polityki fiskalnej wśród krajów strefy euro, i/lub
- wprowadzenia mechanizmów rozkładania ryzyka pomiędzy krajami strefy euro, aby zapewnić, że Equity Risk Premium dla wszystkich krajów strefy euro jest równe, oraz
- cel inflacyjny powinien być równy ryzyku prowadzenia działalności gospodarczej (przy jednoczesnym zapewnieniu strukturalnej homogeniczności w strefie euro).



# 4. EKONOMIA ZIELONEJ TRANSFORMACJI

MIROSŁAW PANEK



**Nie jest pewne, czy dekarbonizacja spowoduje powstrzymanie ocieplania się klimatu, choćby dlatego, że będzie ograniczona do krajów rozwiniętych. Składające się na nią nowe technologie są niedojrzałe do masowego wprowadzenia, a ogromne koszty zielonej transformacji będą destrukcyjne dla gospodarek krajów ją prowadzących. W tej sytuacji strategia przeczekania, dotąd aż technologie zostaną dopracowane i stanowią lub nastąpi zmiana postrzegania walki z ociepleniem klimatu, wydaje się najprostszym sposobem minimalizowania strat, skoro pozostanie zupełnie z boku nie jest możliwe. Dla Polski głównym wyzwaniem stanowi zapewnienie taniej energii i uniknięcie destabilizacji systemu energetycznego.**

Zmiany klimatu w historii Ziemi nie są niczym niezwykłym. Od pewnego czasu rosnący niepokój budzą obserwacje wskazujące na fakt, że od kilkudziesięciu czy nawet stu kilkudziesięciu lat klimat się ociepla, choć skala czasowa odpowiednia do badań zjawisk klimatycznych powinna obejmować okres o wiele dłuższy niż kilkadziesiąt lat. Komisja Europejska zaproponowała zbiór posunięć, zwany Zielonym Ładem, które mają doprowadzić do tego, by UE do roku 2050 osiągnęła neutralność klimatyczną. Ma to pomóc zatrzymać ocieplenie. Inne kraje rozwinięte rozważają bądź już wprowadzają podobne działania, więc w szerszym ujęciu możemy mówić o zielonej transformacji.

Rozważając związane z tym zagadnienia, nie da się uniknąć poruszania dwóch istotnych kwestii:

- czy przyczyny globalnego ocieplenia są antropogeniczne, czy naturalne?
- czy wprowadzenie Zielonego Ładu może powstrzymać globalne ocieplenie?

Jednak pewne wnioski można wyciągnąć niezależnie od preferowanych odpowiedzi na te pytania.

Przyjmijmy do wiadomości, że zdecydowana większość polityków w rozwiniętych krajach zachodnich aktywnie popiera zieloną transformację, a znaczna część ich wyborców ją akceptuje. Motywem działania polityków jest najczęściej robienie tego, co zapewni im zwycięstwo w kolejnych wyborach. Wyborcy z kolei uważają, że kierują się racjonalnie uzasadnionym własnym interesem, choć poddani są często znacznej presji medialnej, co i w tym przypadku zasługuje na osobną analizę.

Głównym celem zielonej transformacji jest powstrzymanie ocieplania się klimatu, a kluczowym środkiem do jego osiągnięcia ma być ograniczenie emisji do atmosfery gazów cieplarnianych z dwutlenkiem węgla na czele. CO<sub>2</sub> powstaje przy spalaniu węgla i węglowodorów, zatem niezbędne jest najpierw ograniczenie, a potem wyeliminowanie takich paliw, czyli dekarbonizacja. Inne, emitowane głównie przez rolnictwo gazy cieplarniane – metan CH<sub>4</sub> i podtlenek azotu N<sub>2</sub>O mają mniejsze znaczenie, ale rolnictwo także stawiane jest pod prężerzem.

Przyjrzyjmy się bliżej kilku zmianom niezbędnym do powodzenia dekarbonizacji.

Znaczna część energii elektrycznej jest wytwarzana w elektrowniach opalanych węglem (kamiennym lub brunatnym), gazem naturalnym lub ropą naftową. Konieczne jest zastąpienie ich innymi sposobami wytwarzania prądu. Budowa bezemisyjnych z zasady elektrowni jądrowych nie jest preferowana, a prym wiodą fotowoltaika i elektrownie wiatrowe. Wykorzystanie siły słońca i wiatru do wytwarzania prądu jest rozwiązaniem uważanym za oczywiste, jednak mimo jego prostoty wiążą się z nim dwa istotne problemy. Po pierwsze, są to źródła rozproszone o niewielkiej mocy, a nie jak klasyczne elektrownie, o wielkiej mocy i nielicznych lokalizacjach. Po drugie, ich praca jest niestabilna, bo zależy od zmiennej siły wiatru i zachmurzenia. Oznacza to konieczność zupełnie innej organizacji sieci energetycznej i zapewnienie rezerwowych źródeł mocy na wypadek chmur i braku wiatru. Ponadto w naszej szerokości geograficznej przez kilka zimowych miesięcy fotowoltaika praktycznie nie działa (niski kąt padania promieni słonecznych i krótki dzień).

Konieczne są znaczne wydatki na rozbudowę sieci energetycznej, tak by dostosować ją do sytuacji, w której źródeł prądu będzie wiele i o małej mocy, a tam, gdzie do tej pory byli tylko odbiorcy (gospodarstwa domowe), często pojawiają się też producenci (panele słoneczne na dachu). Pewnym rozwiązaniem problemu byłyby rozproszone magazyny energii, pozwalające prąd wytwarzany ponad chwilowe potrzeby zachować, np. na inną porę dnia, a nie wysyłać go do sieci, jednak obecnie takie rozwiązania są zbyt drogie. Skonstruowanie wydajniejszych rezerwuarów pozwoliłoby ograniczyć koszty przebudowy sieci energetycznej, jednak największą korzyść przyniosłoby wynalezienie magazynów wielkiej pojemności, pozwalających energię wytworzoną przez fotowoltaikę latem zachować do zimy.

Istotnym emitentem CO<sub>2</sub> jest transport. W wyeliminowaniu płynnych węglowodorów ma pomóc zastąpienie samochodów spalinowych – elektrycznymi. Walory użytkowe tych ostatnich są ciągle poniżej standardów, do których przywykliśmy, korzystając z samochodów spalinowych, poza tym samochody elektryczne są droższe. Ich bezemisyjność i ekologiczność stać będą pod znakiem zapytania tak długo, jak długo prąd do ich ładowania wytwarzany będzie w dużej części z węgla. Głównym problem stanowią jednak zbyt ciężkie i za mało pojemne baterie, przez które samochody elektryczne są cięższe od spalinowych, co zwiększa emisję pyłów z szybciej ścierających się opon oraz tarcz i klocków hamulcowych. Sytuacja zmieni się, gdy uda się wyprodukować baterie o znacznie większej pojemności na jednostkę masy. Bez takich nowych baterii nie ma co myśleć o ciężarówkach elektrycznych. Wizji zastąpienia paliw płynnych w transporcie lotniczym i morskim wciąż nie ma.

Ropa naftowa jest także ważnym surowcem w przemyśle chemicznym, dwutlenek węgla emitują cementownie i stalownie. Tam, gdzie produktem ubocznym jest CO<sub>2</sub>, można go wychwycić i składować pod ziemią tak, by nie przedostał się do atmosfery. Technologie wychwytu i składowania są dopiero rozwijane i wciąż bardzo drogie.

Jako paliwo w wielu przypadkach mógłby występować wodór, jednak nie każda technologia jego wytwarzania jest bezemisyjna – ideałem jest wodór otrzymany w procesie elektrolizy za pomocą prądu ze źródeł odnawialnych. Mogłoby to stanowić ciekawe rozwiązanie problemu czasowej nadprodukcji prądu z wiatru i słońca – w sytuacji gdy ogniwa fotowoltaiczne lub wiatraki produkują więcej, niż w danej chwili potrzebują odbiorcy, nadwyżka prądu zostałaaby wykorzystana do produkcji wodoru. Niestety, wobec braku satysfakcjonujących technologii przechowywania i przesyłania go rurociągami, efektywne wykorzystanie tego gazu jako paliwa pozostaje kwestią przyszłości.

Węgiel i gaz naturalny są powszechnie wykorzystywane do ogrzewania budynków. Wyeliminowanie ich rodzi konieczność przejścia na ogrzewanie elektryczne z możliwym wykorzystaniem pomp ciepła. To z kolei oznacza znaczny wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną, i to głównie wtedy, gdy fotowoltaika nie działa, czyli zimą. Niezależnie od źródła ciepła wskazane jest ograniczanie jego ubytków poprzez energooszczędne technologie w budownictwie i docieplanie istniejących budynków.

Podsumowując, w zielonej transformacji nie mamy do czynienia z rewolucyjnymi wynalazkami, jakimi były na przykład koleje żelazne, samoloty, radio, komputery czy telefony komórkowe. Głównym jej celem jest wyeliminowanie węglowodorów i zastąpienie jednych metod wytwarzania prądu elektrycznego – innymi. Służące temu rozwiązania techniczne są już znane, mają jednak ciągle wiele braków. Jest to sytuacja zupełnie normalna w procesie postępu technicznego – nowe technologie muszą zostać dopracowane, by przyległy się na szeroką skalę. Prototypy nie zawsze działają poprawnie, pierwsze sprzedawane egzemplarze są drogie i czasami zawodne. Potrzebni są prywatni inwestorzy, chętni do ponoszenia ryzyka finansowania nowych technologii i czas na to, by osiągnęły one sukces rynkowy.

## CZEGO BRAKUJE DO UDANEJ TRANSFORMACJI?

Na razie brakuje nam magazynów energii, wydajniejszych baterii do samochodów, przebudowy sieci energetycznych, tanich technologii wytwarzania, magazynowania i przesyłania wodoru, tanich technologii wychwytu i składowania CO<sub>2</sub>. Niektóre rozwiązania wymagają jeszcze wielu godzin pracy w laboratoriach, inne są gotowe do wdrażania w formie pilotażowej, kilka z nich (ogniwa fotowoltaiczne, wiatraki, pompy ciepła) osiągnęły już dojrzałość, samochodom elektrycznym do dojrzałości niewiele brakuje.

Sama idea zastąpienia jednych źródeł energii innymi nie jest kontrowersyjna. Nie ma także nic niezwykłego w konieczności ulepszenia istniejących technologii, które są do tego niezbędne. To, co jest niezwykłe w Zielonym Ładzie to administracyjne forsowanie wprowadzania na wielką skalę rozwiązań, które nie są do tego etapu jeszcze gotowe. Dotychczas innowacje i wynalazki wchodziły do powszechnego użytku wtedy, gdy pozwalały na obniżenie kosztów w porównaniu ze starymi rozwiązaniami lub oferowały nowe możliwości. A w Zielonym Ładzie jak dotąd fotowoltaika i wiatraki są subsydiowane, podczas gdy energetyka węglowa obciążana jest dodatkowymi opłatami (ETS), a kopalnie węgla mają zostać zamknięte. Nabywcy samochodów elektrycznych otrzymują dopłaty, wyznaczono też datę, po której produkcja samochodów spalinowych będzie zakazana. Praktycznie istnieje zakaz instalowania kotłów węglowych i gazowych do ogrzewania domów. Wymusza się też termomodernizację domów pod groźbą zakazu ich wynajmowania i sprzedaży.

Transformacja energetyczna nie oferuje żadnych nowych możliwości – w gniazdku będzie prąd, tak jak był do tej pory, samochody będą jeździły, tylko z innymi silnikami, mieszkania będą ogrzewane. Nic nie zapowiada także, by nowe rozwiązania były tańsze od dotychczasowych – wręcz przeciwnie. Przekształcenie energetyki będzie wymagało ogromnych nakładów; energii elektrycznej i jej przesyłania będzie potrzeba o wiele więcej niż obecnie – o 40% do roku 2040 wg firmy doradczej Arthur D. Little<sup>43</sup> (ogrzewanie, ładowanie samochodów). Nawiasem mówiąc, bardzo trudno jest dziś porównać koszt energii z różnych źródeł. Jednym producentom dopisuje się do rachunku koszty utrzymania upadających kopalń, inni w tym czasie dostają subsydia. Zmieniają się nie tylko rynkowe ceny surowców energetycznych, ale także – i to niekiedy zaskakująco – regulacje. W takich warunkach racjonalne planowanie biznesowe jest niemożliwe, a zawyżanie marż staje się najprostszą strategią obronną.

Powielane opinie o taniej energii słonecznej i wiatrowej nie biorą pod uwagę kosztów pochodnych transformacji, obejmujących konieczność utrzymywania w systemie mocy rezerwowych na czas, gdy nie świeci lub nie wieje, finansowanie zamykania kopalń, przebudowę sieci energetycznej itp. Należy się spodziewać wyższych, a nie niższych cen energii.

## CZY ZIELONA TRANSFORMACJA TO PROJEKT INWESTYCYJNY?

Patrząc od strony czysto ekonomicznej, za warte podjęcia projekty uznaje się te, które w przyszłości mogą przynieść korzyści przewyższające koszty. O ile pojęcie kosztów jest ogólnie zrozumiałe, bo najczęściej chodzi po prostu o finanse, to kategoria korzyści jest bardziej pojemna. W projektach biznesowych chodzi po prostu o zyski finansowe lub takie, które da się zmonetyzować (np. zwiększenie rozpoznawalności marki lub wyeliminowanie konkurentów).

43 Elektryfikacja znacząco zwiększy zużycie prądu, „Rzeczpospolita” [online], 9.04.2024, <https://energia.rp.pl/elektroenergetyka/art40131521-elektryfikacja-znaczaco-zwiekszy-zuzycie-pradu>.

Niewątpliwie podczas wprowadzania Zielonego Ładu wiele firm odniesie korzyści finansowe. Nie odniosą ich jednak ani budżety publiczne, ani konsumenci, bo to na nich spocznie ciężar finansowania koniecznych wydatków. Sytuacja, w której ponosi się znaczne koszty w nadziei uzyskania trudnych do określenia, ale prawdopodobnych zysków w przyszłości, w pewnym sensie przypomina inwestycje w edukację – w budowę szkół, ich wyposażenie, zatrudnienie nowych kadr itd. Za jakiś czas zaowocują one lepiej wykształconymi absolwentami, którzy będą bardziej wydajnymi pracownikami, co przyspieszy wzrost gospodarczy. Trudno wyliczyć relację przyszłych zysków do dzisiejszych nakładów, ale nie wstrzymuje to podejmowania reform systemu edukacji.

Reformy takie, ze względu na ich dalekosiężne skutki, wymagają szerokich konsultacji i są starannie przygotowywane. W przypadku Zielonego Ładu tak nie jest: Polska musi podporządkować się decyzjom Komisji Europejskiej, która nie ma zwyczaju pytania społeczeństw o to, co myślą o jej planach. Niedopracowane rozwiązania techniczne narzucane są pospiesznie za pomocą mechanizmu zachęt i kar, z naciskiem na kary.

I dopiero tutaj dochodzimy do tego, jakim rodzajem projektu jest Zielony Ład i jak analizować go od strony ekonomicznej. Kiedy godzimy się na poniesienie wszelkich kosztów, wiedząc z góry, że nie przyniosą one żadnych korzyści finansowych w wyobrażalnym horyzoncie czasowym? Tylko wtedy, gdy zmusza nas do tego konieczność wyeliminowania ryzyka o katastrofalnej skali, którego w żaden sposób nie jesteśmy w stanie zmitygować.

Aktywiści klimatyczni mówią, że Ziemia się spali, jeśli natychmiast nie zostaną podjęte radykalne kroki w walce z ociepleniem klimatu. Politycy podpisujący się pod agendą „Fit for 55” używają niewiele mniej egzaltowanego języka, mówiąc o konieczności zielonej transformacji. Ich wyborcy potakują, przypominając sobie, jak gorąco było w ostatnie wakacje i że w telewizji widzieli pożary lasów. Wszyscy chcieliby, aby kominy nie dymiły, by samochody nie emitowały spalin, by było zielono wokół i nie za gorąco. To tworzy akceptację Zielonego Ładu.

Zatem kraje rozwinięte wydadzą masę pieniędzy na powszechne i pospieszne wprowadzenie niedojrzałych technologii. Czy uratuje to klimat?

## CZY MOŻNA WYGRAĆ Z KLIMATEM?

Szeroko rozpowszechnione jest rozumowanie wiążące ocieplenie się klimatu z rosnącą w atmosferze ilością CO<sub>2</sub> (od 280 ppm na początku ery przemysłowej do 420 ppm obecnie). Zwolennicy dekarbonizacji widzą tu związek przyczynowy, choć może to być koincydencja. Jednak nawet istnienie tu związku przyczynowego nie oznacza automatycznie jego odwracalności. Założenie, że powstrzymanie wzrostu emisji dwutlenku węgla ustabilizuje temperaturę, a obniżenie zawartości CO<sub>2</sub> w atmosferze spowoduje jej obniżenie, może okazać się błędne. Dynamika procesów klimatycznych jest zbyt złożona, by tak proste rozumowanie było uzasadnione, a nawet gdyby tak było, to oczekiwanie na efekty wysiłków ograniczania emisji CO<sub>2</sub> może potrwać kilkadziesiąt, jeśli nie więcej, lat.

Unia Europejska uchwaliła ograniczenie emisji o 55% do roku 2030 i planuje osiągnąć całkowitą neutralność klimatyczną, czyli ograniczenie emisji o 100%, do roku 2050<sup>44</sup>. Jeśli zsumować udziały w światowej emisji CO<sub>2</sub> krajów UE i innych krajów rozwiniętych, deklarujących dążenie do podobnego celu, to otrzymamy

44 The European Green Deal, European Commission, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).



ok. 30 procent<sup>45</sup>. Wystarczy jednak, by w pozostałych krajach emisje rosły rocznie o 1,5% (a rosą nawet szybciej), a cały efekt zostanie zniwelowany i światowa emisja CO<sub>2</sub> w roku 2050 będzie taka jak dziś. Kraje rozwijające się chcą wzrostu gospodarczego i nie zamierzają rezygnować z węgla, ropy naftowej i rolnictwa.

Możliwe, że nawet przy założeniu poprawności obecnie szeroko używanych modeli klimatycznych cały planowany na najbliższe ćwierć wieku wysiłek krajów rozwiniętych nie doprowadzi do odwrócenia czy choćby powstrzymania zmian temperatury będących przyczyną jego podjęcia.

Tak złożonych modeli nie należy przyjmować bezkrytycznie. Ich stałe ulepszanie to jedno, ale niepokój budzi istnienie tzw. konsensusu naukowego w kwestii zmian klimatu. Rzetelna nauka polega na ciągłym kwestionowaniu uznanych tez. Tymczasem o granty i sławę w klimatologii tym łatwiej, im bardziej alarmistyczne są wyniki badań. Trudniej o pieniądze na badania ten konsensus kwestionujące, a i kariera może tu szybko się zakończyć. Do nauki narzucającej jedynie słuszne poglądy i wspieranej przez polityków nie można mieć zaufania.

Za prawdopodobne w tej sytuacji należy uznać, że wydatki krajów rozwiniętych na walkę z ociepleniem klimatu nie wywrą na klimacie żadnego wrażenia. Ale poważne skutki odczują ich społeczeństwa. Chodzi tu nie tylko o ogromne koszty forsowanych przedsięwzięć i utrudnianie ludziom życia, ale także o to, że wydatki te trwale okaleczą gospodarki tych krajów. Pierwsze efekty destrukcyjnych działań są już odczuwalne: destabilizacja systemów energetycznych, rosnące ryzyko blackoutów, wyższe ceny energii. Kolejnym krokiem będzie zastępowanie sprawdzonych technologii – zakwalifikowanych jako emisyjne – technologiami teoretycznie bezemisyjnymi, ale niedojrzałymi do stosowania masowo i drogimi. W tym samym czasie inne kraje osiągną przewagę gospodarczą nad krajami dotąd uznawanymi za rozwinięte dzięki stosowaniu tanich, sprawdzonych technologii emisyjnych. Co więcej, to, czego nie da się wyprodukować, np. w UE, bezemisyjnie, będzie wytwarzane w krajach rozwijających się starymi metodami i z zyskiem sprzedawane do UE. Emisje globalne od tego nie spadną, a raczej wzrosną.

Z jednej strony mamy więc walkę z ociepleniem klimatu, która może pochłoniąć każdą sumę, nie przynosząc zauważalnych efektów, a z drugiej koszty tej walki nie będą zwykłym wyrzucaniem pieniędzy w błoto, ale w istotnej części będą przeznaczane na aktywną i świadomą destrukcję gospodarek krajów rozwiniętych.

## REKOMENDACJE DLA POLSKI

Jak wobec takiej diagnozy ma postępować polski rząd? Radykalne rekomendacje, by odpuścić sobie walkę z ociepleniem i zaczekać, aż inne kraje też otrzeźwieją, z wielu względów nie wchodzą w rachubę. Taktyka poprzedniego rządu polegała na akceptowaniu wszystkich unijnych posunięć, ze zgodą na „Fit for 55” włącznie, by już nie otwierać dodatkowych pól konfliktu z UE, przy jednoczesnej nadziei, że plany te nie wejdą w życie lub zostaną zatrzymane, zanim wyrządzą znaczne szkody w gospodarce. Obecny rząd tym bardziej nie ma zamiaru wchodzić w konflikt z Brukselą, ale mając tam, jak na razie, nieograniczony kredyt zaufania, mógłby w sprawach klimatu wykazać większą asertywność.

Zacznijmy od wersji maksimum – mam tu na myśli maksimum niezależności i rozsądku. Tania energia elektryczna jest fundamentem wzrostu gospodarczego. Absolutnym priorytetem jest utrzymanie stabilności polskiego systemu energetycznego i zapewnienie mu jak najwięcej rodzimych źródeł. Wymagałoby to

45 GHG emissions of all world countries, 2023 report, European Commission, [https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report\\_2023?vis=co2tot#emissions\\_table](https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2023?vis=co2tot#emissions_table).

spowolnienia rozwoju fotowoltaiki i energetyki wiatrowej, czekając na to, aż dostępne staną się magazyny energii o satysfakcjonujących parametrach (tanie, pojemne, długotrwałe), a sieć energetyczna zostanie dostosowana. Oczywiście niezbędna jest budowa energetyki jądrowej, ale do czasu jej uruchomienia należy zachować moce węglowe. Ostatnie trzydzieści kilka lat reformowania górnictwa węgla kamiennego przekonująco wykazało, że wydobywanie na Śląsku nie ma perspektyw, ale likwidując je, powinniśmy jednocześnie budować nowe kopalnie w Lubelskim Zagłębiu Węglowym i nie ruszać wydobywania węgla brunatnego. Kolejnym rodzimym źródłem, o które należałoby staranniej zadbać, jest gaz naturalny, którego poszukiwania i wydobywanie na terenie Polski powinny być jednym z priorytetów i obejmować także gaz łupkowy. Niestety, propozycje te wydają się w obecnej sytuacji nierealne.

## REKOMENDACJE MINIMUM:

- 1** Pilnujmy swego. Jak oka w głowie należy strzec odporności systemu energetycznego i nie pozwolić na wyłączenie mocy węglowych, dopóki nie będzie można ich zastąpić innymi stabilnymi źródłami. Wobec zagrażającego nam deficytu mocy import energii nie może stać się istotnym i stałym elementem systemu. Podobnie należy torpedować unijne pomysły ograniczania polskiego rolnictwa.
- 2** Przepuszczajmy przodem gorliwych zwolenników nowatorskich rozwiązań. Pozwólmy bogatszym instalować sobie niewydajne i drogie magazyny energii czy kupować lokomotywy i autobusy wodoro-  
rowe. Pamiętajmy, że w Wielkiej Brytanii do tej pory przy umywalkach są osobne krany z zimną i z ciepłą wodą, bo był to pierwszy kraj, który wprowadził bieżącą ciepłą wodę. Później okazało się, że można to zrobić lepiej.
- 3** Wprowadzajmy to, co racjonalne, odrzucajmy nieracjonalne. Tak dla termomodernizacji (ale tylko wtedy, gdy koszty będą niższe od spodziewanych korzyści z obniżenia wydatków na ogrzewanie), dla zalesiania, dla oszczędności paliw i energii. Nie dla wychwytu i składowania CO<sub>2</sub>, dla technologii wodorowych (poza finansowaniem badań), dla preferencji dla samochodów elektrycznych i zakazów dla spalinowych.
- 4** Nie spieszymy się i opóźniamy, co i ile się da – i przy podejmowaniu decyzji w Brukseli, i przy wprowadzaniu ich w Polsce.  
  
Istnieje powszechna praktyka przypisywania ociepleniu klimatu winy za wszelkie katastrofy naturalne, niekorzystne zmiany przyrodnicze i ogólnie negatywne zjawiska na świecie. Polska ma od dawna problemy z retencją wody – może to przez zmiany klimatu? A powodzie?
- 5** Bądźmy kreatywni i spróbujmy podciągnąć pod wałkę z ociepleniem klimatu różne wydatki na pożyteczne cele, choćby na pierwszy rzut oka ze zmianami klimatu nie miały wiele wspólnego. Wychwyty i składowanie CO<sub>2</sub> do niczego nie są nam potrzebne, ale mocniejsze wały przeciwpowodziowe na pewno by się przydały.



## PODSUMOWANIE

Jak długo cywilizacja zachodnia będzie trwała w klimatycznym populizmie? Można znaleźć wiele opracowań podających koszty zaniechania walki z ocieplaniem klimatu<sup>46 47</sup>. Inne z kolei liczą koszty dekarbonizacji<sup>48 49</sup>. I jedno, i drugie trzeba traktować z dystansem, ale o ile wielkie koszty zaniechania budzą przerażenie, o tyle wielkie koszty dekarbonizacji nie wpływają tak silnie na wyobraźnię, bo są nazywane inwestycjami. Miliardy, biliony, tryliony czy procenty PKB na „zielone inwestycje” nic nikomu nie mówią. Przecież wiele wydatków budżetowych wyraża się w procentach PKB czy miliardach. Jednak normalne inwestycje raczej służą wzrostowi gospodarczemu, te „zielone” zaś spowodują osłabienie gospodarek krajów rozwiniętych.

Oszacowane ostatnio przez Institut Rousseau<sup>50</sup> koszty walki z ociepleniem przez UE sprowadzają się do konieczności przekierowania dotychczasowych inwestycji na czysto „zielone”, zwiększenia udziału kapitału prywatnego i podwojenia inwestycji publicznych. To ostatnie, w krajach UE obciążonych już w większości wysokim zadłużeniem, wydaje się trudne do wykonania. Koszt wymaganych dodatkowych inwestycji w analizowanych krajach do roku 2050 szacowany jest na ponad 2% PKB rocznie. W Polsce miałyby to być 3,6% rocznie, w tym ok. 2,5% stanowić miałyby dodatkowe inwestycje publiczne. Czy to dużo? Tak, bo mniej więcej tyle ma kosztować budowa pierwszej polskiej elektrowni jądrowej (90–100 mld PLN, 1% PKB to ok. 35 mld PLN). Tak, bo średni deficyt budżetowy w krajach UE to ok. 3% PKB, Polska w 2024 ma mieć ponad 5% deficytu, a wielu członków NATO ma problem ze zwiększeniem wydatków na obronę do 2% PKB rocznie.

Prędzej czy później koszty „zielonych inwestycji” i skutki nieproduktywnych wydatków dotrą do portfeli wyborców. I dopiero wtedy politycy, by wygrać wybory, będą musieli zrewidować poglądy na walkę z ociepleniem. Będzie to, niestety, o ileś ujemnych procent PKB za późno. Starajmy się chociaż minimalizować straty, oczekując na otrzeźwienie.

Mamy plany wydania ogromnych sum na wprowadzenie niedojrzałych technologii w celu przeciwdziałania zjawisku, o którym do końca nie wiemy, w jakim stopniu jest antropogeniczne, a w jakim naturalne i czy podejmowane środki będą w ogóle miały na nie jakiś wpływ. Plany te nie mogą być traktowane jako inwestycje czy finansowanie innowacyjności, gdyż ich realizacja doprowadzi do utraty konkurencyjności przez gospodarki państw, które je wdrożą. Ekonomia takimi przedsięwzięciami dotąd się nie zajmowała, podobnie jak nie są dyscypliną sportową skoki z zawiązanymi oczami do basenu, o którym nie wiadomo, czy jest pusty czy pełny.

46 *Climate change costs lives and money*, Infografika, Europa.eu, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/climate-costs/>.

47 *Climate change is costing the world \$16 million per hour: study*, World Economic Forum, 12.10.2023, <https://www.weforum.org/agenda/2023/10/climate-loss-and-damage-cost-16-million-per-hour/>.

48 S. Oğuz, *Breaking Down the \$110 Trillion Cost of the Clean Energy Transition*, Decarbonization Channel, 11.10.2023, <https://decarbonization.visualcapitalist.com/breaking-down-the-cost-of-clean-energy-transition/>.

49 *Net-Zero Industry Tracker: \$13.5 Trillion Investment Needed to Fast-Track Decarbonization of Key Hard-to-Abate Industry Sectors*, World Economic Forum, 28.11.2023, <https://www.weforum.org/press/2023/11/net-zero-industry-tracker-13-5-trillion-investment-needed-to-fast-track-decarbonization-of-key-hard-to-abate-industry-sectors/>.

50 *Road to Net Zero*, Institut Rousseau, <https://institut-rousseau.fr/road-2-net-zero/>

# **5. CYFRYZACJA W UE - JAK ODZYSKAĆ MIEJSCE LIDERA?**

BARTŁOMIEJ MICHAŁOWSKI



**Rewolucja cyfrowa stwarzała i nadal będzie stwarzać wielkie szanse rozwoju gospodarczego. Niestety, do tej pory Unia Europejska wykorzystuje je w dużo mniejszym stopniu niż Stany Zjednoczone i Chiny. Cyfryzacja przyczyniła się do pogorszenia kondycji finansowej europejskich mediów, tzw. czwartej władzy, co negatywnie wpływa na siłę i jakość demokracji we wszystkich krajach członkowskich. Poniższa analiza wskazuje pięć działań (rekomendacji), które rząd Polski oraz polscy parlamentarzyści w Brukseli, niezależnie od ich profilu ideologicznego, powinni zainicjować na forum całej Unii Europejskiej.**

## **ŚWIAT ZOSTAWIA UNIĘ EUROPEJSKĄ W TYLE**

Dwadzieścia lat obecności Polski w Unii Europejskiej zbiegło się w czasie z cyfrową rewolucją przemysłową, która doprowadziła do bardzo głębokich zmian. Dziś uczymy się, pracujemy i wypoczywamy w inny sposób niż 20 lat temu. Radykalnie zmienił się sposób, w jaki pozyskujemy informację i wiedzę o świecie, który nas otacza. Rewolucja stworzyła nowy rynek firm i potrzeb oraz całkowicie przekształciła rynek mediów na całym świecie. Technologie ICT (ang. Information and Communication Technologies) zmieniły nasze życie w sposób, jaki jeszcze 20 lat temu mało kto mógł sobie nawet wyobrazić.

W Europie bardzo szybko staliśmy się użytkownikami nowych, cyfrowych, produktów i usług. Europejczycy mają najlepszą infrastrukturę teleinformatyczną i, zwłaszcza w Polsce, jeden z najtańszych dostępu do Internetu. Równocześnie w dużym stopniu przeoczyli szanse związane z budowaniem spółek i firm opartych na technologiach cyfrowych. Zgodnie z raportem Fortune GLOBAL 500 (Tabela 1) na liście 30 największych firm technologicznych w 2003 roku znajdowały się cztery z Unii Europejskiej: Siemens, Philips, Nokia i Ericsson. Największą wówczas firmą w branży technologii ICT był IBM, który zajmował 19. miejsce w rankingu największych firm świata pod względem rocznych przychodów. Niemiecki SIEMENS był na miejscu drugim i zajmował 21. pozycję na liście GLOBAL 500.

Dwadzieścia lat później sytuacja uległa zdecydowanej zmianie. Jak wynika z danych zawartych w raporcie Global 500 za rok 2023 (Tabela 2) dzisiejsze firmy technologiczne mają o rząd wielkości większe przychody niż 20 lat temu, a zyski niektórych z nich przewyższają całe przychody liderów ICT w 2003 roku. Równocześnie na liście największych firm technologicznych jest tylko jedna firma z Unii Europejskiej – Siemens. Najwięksi gracze rynku ICT mają swoje główne siedziby w Stanach Zjednoczonych, Chinach, Korei Południowej, Japonii i Tajwanie.

TABELA 1. **LISTA NAJWIĘKSZYCH FIRM TECHNOLOGICZNYCH W 2003**

RANKING ICT	GLOBAL 500 2003	NAZWA	PRZYCHÓD
1	19	IBM	83,132
2	21	Siemens	77,205
3	26	Hitachi, Ltd.	67,228
4	32	Sony	61,335
5	34	Matsushita Electric Industrial Co., Ltd.	60,744
6	40	HP	56,588
7	59	Samsung Electronics	47,606
8	62	Toshiba Corporation	46,416
9	91	Tyco International Ltd.	38,971
10	93	NEC	38,531
11	97	Fujitsu	37,896
12	105	Dell Technologies	35,404
13	124	Royal Philips Electronics N.V.	30,084
14	126	Mitsubishi Electric Corporation	29,865
15	136	Nokia Corporation	28,378
16	137	Microsoft	28,365
17	155	Intel	26,764
18	156	Motorola, Inc.	26,679
19	178	Canon	23,481
20	200	Electronic Data Systems Corporation	21,782
21	247	Cisco Systems	18,915
22	304	Xerox Holdings	15,849
23	333	Telefonaktiebolaget LM Ericsson	14,999
24	344	Onex Corporation	14,424
25	347	Ricoh Company, Ltd.	14,266
26	368	Lucent Technologies Inc.	13,568
27	378	Flextronics International Ltd.	13,379
28	404	Sun Microsystems, Inc.	12,496
29	412	Solectron Corporation	12,276
30	436	Accenture	11,574

Źródło: Global 500, „Fortune” [online], <https://fortune.com/ranking/global500>.

TABELA 2. **LISTA NAJWIĘKSZYCH FIRM TECHNOLOGICZNYCH W 2023.**

RANKING ICT	GLOBAL 500 2023	NAZWA	PRZYCHÓD	ZYSK
1	4	Amazon	513,983	-2,722
2	8	Apple	394,328	99,803
3	17	Alphabet	282,836	59,972
4	25	Samsung Electronics	234,129	42,398
5	27	Hon Hai Precision Industry	222,535	4,751
6	30	Microsoft	198,270	72,738
7	52	JD.com	155,533	1,543
8	68	Alibaba Group Holding	126,813	10,625
9	81	Meta Platforms	116,609	23,200
10	97	Dell Technologies	102,301	2,442
11	111	Huawei Investment & Holding	95,490	5,283
12	140	Sony	85,255	6,923
13	147	Tencent Holdings	82,440	27,984
14	153	Hitachi	80,389	4,796
15	162	Siemens	77,860	4,027
16	168	Taiwan Semiconductor	76,022	33,343
17	204	LG Electronics	64,953	927
18	211	Intel	63,054	8,014
19	213	HP	62,983	3,203
20	217	Lenovo	61,947	1,608
21	218	Panasonic Holdings	61,903	1,962
22	220	Accenture	61,594	6,877
23	224	IBM	60,530	1,639
24	274	Cisco Systems	51,557	11,812
25	278	Midea Group	51,393	4,393
26	333	Pegatron	44,273	507
27	334	Qualcomm	44,200	12,936
28	345	Quanta Computer	42,997	972
29	352	Oracle	42,440	6,717
30	360	Xiaomi	41,631	368

Źródło: Global 500, „Fortune” [online], [https://fortune.com/ranking/global500\\_](https://fortune.com/ranking/global500_)

## DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ

Jeszcze przed rozszerzeniem Unii Europejskiej o nowych członków w 2004 roku, na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 23 i 24 marca 2000 r. w Lizbonie, szefowie państw i rządów 15 krajów UE określili nowe cele strategiczne, które zostały zawarte w dokumencie znanym jako strategia lizbońska. Zgodnie z nią Unia Europejska miała się stać „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką opartą na wiedzy na świecie”<sup>51</sup>.

Strategia lizbońska, realizowana w latach 2000–2009, koncentrowała się na sześciu działaniach:

1. wsparciu wiedzy i innowacji w Europie;
2. reformie polityki pomocy publicznej;
3. poprawie i uproszczeniu ram regulacyjnych, w których działa biznes, oraz urzeczywistnieniu wewnętrznego rynku usług;
4. usunięciu przeszkód w swobodnym przepływie w obszarach transportu, pracy i edukacji;
5. opracowaniu wspólnego podejścia do migracji zarobkowej;
6. wsparciu wysiłków mających na celu uporanie się ze społecznymi konsekwencjami restrukturyzacji gospodarczej.

Punkt pierwszy miał na celu powstrzymanie trendu spadkowego w zakresie znaczenia europejskich firm na rynku globalnym przy wykorzystaniu rewolucji cyfrowej.

W okresie 2004–2023 już rozszerzona Unia Europejska podejmowała szereg inicjatyw, aby wspierać transformację cyfrową. Ich celem było osiągnięcie niezależności cyfrowej Europy, ustanowienie standardów i promowanie innowacji opartych na danych, technologii i infrastrukturze. Na szczycie w lutym 2020 roku przyjęta została strategia Shaping Europe’s Digital Future<sup>52</sup>, która definiowała działania UE zmierzające do rozwoju infrastruktury cyfrowej w trzech obszarach:

1. technologii w służbie ludzi (*technology that works for people*)
2. uczciwej i konkurencyjnej gospodarki (*a fair and competitive economy*)
3. otwartego, demokratycznego i zrównoważonego społeczeństwa (*an open, democratic and sustainable society*).

Deklarowanym w strategii celem Unii było zostanie światowym liderem cyfryzacji. Unia Europejska miała:

- dążyć do tego, aby stać się światowym wzorem do naśladowania dla gospodarki cyfrowej;
- wspierać gospodarki rozwijające się w przejściu na technologię cyfrową;
- opracowywać standardy cyfrowe i promować je na arenie międzynarodowej.

W marcu 2021 Komisja opublikowała dokument zapowiadający kolejną inicjatywę pod nazwą Europejska Dekada Cyfrowa<sup>53</sup>, która zakłada osiągnięcie konkretnych celów do 2030 roku. Wśród nich pojawiły się takie jak wzrost liczby specjalistów ICT, zapewnienie podstawowych umiejętności cyfrowych dla co najmniej

51 Briefing note for the meeting of the EMPL Committee 5 October 2009 regarding the exchange of views on the Lisbon Strategy and the EU cooperation in the field of social inclusion, europa.eu, [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/empl/dv/lisbonstrategybn\\_/lisbonstrategybn\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/lisbonstrategybn_/lisbonstrategybn_en.pdf).

52 Shaping Europe’s digital future, European Commission, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en>.

53 Europe’s Digital Decade: digital targets for 2030, European Commission, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en).



80 proc. populacji, zwiększenie wykorzystania chmury, sztucznej inteligencji i Big Data przez 75 proc. firm w UE, a także cyfryzacja usług publicznych, zapewniająca dostęp online do kluczowych usług publicznych dla wszystkich obywateli.

15 grudnia 2022 opublikowano Europejską deklarację praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie<sup>54</sup>.

We wrześniu 2023 Komisja Europejska opublikowała pierwszy raport na temat realizacji założeń przyjętej deklaracji. Komisja przyjęła również Europejski akt o chipach oraz przeprowadziła Europejską Ankiętę o Chipach, mając na celu zrozumienie bieżącego i przewidywanego popytu na produkty półprzewodnikowe. Zgodnie z nim UE ma zainwestować przeszło 100 mld euro w produkcję układów scalonych i zdobyć 20 proc. światowego udziału w rynku. W grudniu 2023 Parlament Europejski przyjął przygotowany przez Komisję Akt AI<sup>55</sup>.

Niestety, wszystkie te działania nie przełożyły się na wzrost i rozwój europejskich firm ICT. Dlatego wymagana jest zmiana i nowe otwarcie w obszarze cyfryzacji i nowych technologii w Unii Europejskiej.

## ODZYSKANIE PRZYWÓDZTWA TECHNOLOGICZNEGO

Jeśli rzeczywiście chcemy, żeby Unia Europejska znów zaczęła odgrywać znaczącą rolę na rynku technologii, musi zmienić się sposób, w jaki Komisja Europejska i Państwa Członkowskie planują i finansują rozwój nowych technologii.

**Rekomendacja 1.** Politycy i decydenci Unii Europejskiej muszą w dużo większym stopniu zaangażować przedstawicieli firm europejskich w definiowanie strategii i priorytetów inwestowania w nowe technologie niż to było do tej pory. Ciężar definiowania strategii, planów i sposobów finansowania innowacji trzeba przesunąć od urzędników do praktyków, tzn. inżynierów i przedsiębiorców.

**Rekomendacja 2.** Należy w Unii Europejskiej uruchomić fundusze inwestycyjne oraz pożyczkowe, które pomogą inżynierom i przedsiębiorcom z Europy rozwijać swoją działalność bez konieczności sprzedawania udziałów firmom i funduszom spoza Unii Europejskiej. W przeciwnym wypadku nowe wynalazki i technologie będą zasilały liderów dzisiejszego rankingu GLOBAL500, a nie nowych liderów z siedzibami w stolicach krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Pierwszych 20 lat rewolucji cyfrowej zostało w wielu obszarach stracone dla unijnych przedsiębiorstw, ale następne 10 lat przyniesie więcej zmian w cyfrowym świecie niż ostatnie 20. Autorzy raportu *Głos społeczeństwa obywatelskiego w debacie „Konferencja o przyszłości Europy”*<sup>56</sup> zaproponowali, że UE powinna inwestować przede wszystkim w:

- nowe technologie komputerowe;
- integrację IT z biotechnologiami;
- automatyzację procesów wyższego poziomu;

54 European Declaration on Digital Rights and Principles, European Commission, 15.12.2022, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>.

55 Commission welcomes political agreement on Artificial Intelligence Act, European Commission, 9.12.2023, [https://cyprus.representation.ec.europa.eu/news/commission-welcomes-political-agreement-artificial-intelligence-act-2023-12-09\\_en](https://cyprus.representation.ec.europa.eu/news/commission-welcomes-political-agreement-artificial-intelligence-act-2023-12-09_en).

56 Głos społeczeństwa obywatelskiego w debacie „Konferencja o przyszłości Europy”, Raport, Instytut Sobieskiego, kwiecień 2022, <https://sobieski.org.pl/glos-ekspertow-z-v4-ustroj-ue-energetyka-cyfryzacja/>.



- zastosowanie sztucznej inteligencji (AI);
- nowe narzędzia do programowania;
- cyfrowe bliźniaki i wirtualizację procesów.

W tych obszarach nie ma jeszcze światowych liderów, stwarzają one szansę dla europejskich firm. Instytucje i kraje UE powinny stać się wiodącymi użytkownikami nowych produktów, narzędzi oraz technologii i usług informatycznych niezależnie od tego, gdzie w Europie zostały stworzone.

Autorzy raportu zwrócili również uwagę na ryzyko monopolu i konieczność ochrony nowych, innowacyjnych firm przed przejęciem przez największe firmy technologiczne, które przez akwizycje stają się jeszcze potężniejsze.

**Rekomendacja 3.** Musi istnieć jasna i skuteczna polityka przeciwko powstawaniu monopolu największych firm technologicznych. Zwłaszcza polityka akwizycyjna branżowych gigantów musi być prowadzona pod większym nadzorem. Nie da się stworzyć nowych europejskich liderów technologii przyszłości, jeśli zostaną one zakupione w początkowej fazie rozwoju przez fundusze lub firmy nieeuropejskie.

Głównym filarem Unii Europejskiej i jej sukcesu jest wspólny rynek. Promowanie i rozwijanie wolnego i otwartego rynku usług cyfrowych i informatycznych w UE jest olbrzymią szansą i koniecznością, jeśli chcemy, żeby wśród firm ICT na liście Global 500 znalazły się firmy europejskie. Potencjał rynku i zaplecze intelektualne cały czas są atutami Unii Europejskiej i dają szansę na odzyskanie pozycji lidera.

Komisja Europejska ogłosiła sześć priorytetów na lata 2019–2024<sup>57</sup>:

- Europejski Zielony Ład – Przekształcenie UE w nowoczesną, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę, przy jednoczesnej ochronie środowiska naturalnego w Europie, przeciwdziałaniu zmianie klimatu oraz zwiększaniu neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla i zasobooszczędności do roku 2050.
- Europa na miarę ery cyfrowej – Wspieranie transformacji cyfrowej poprzez inwestowanie w przedsiębiorstwa, badania naukowe i innowacje, reformę ochrony danych, wyposażenie obywateli w umiejętności niezbędne do obsługi technologii nowej generacji oraz opracowanie odpowiednich przepisów.
- Gospodarka służąca ludziom – Wzmocnienie unijnej gospodarki, a jednocześnie zapewnienie miejsc pracy i zmniejszenie nierówności społecznych, wspieranie przedsiębiorstw, pogłębienie unii gospodarczej i walutowej oraz dokończenie budowy unii bankowej i unii rynków kapitałowych.
- Silniejsza pozycja Europy na świecie – Wzmocnienie głosu UE na arenie międzynarodowej poprzez poprawę jej pozycji jako lidera silnego, otwartego i sprawiedliwego handlu, opartego na zasadach multilateralizmu i ładu światowego. Zacieśnienie stosunków z krajami sąsiadującymi i partnerami, a także zwiększenie zdolności UE do zarządzania kryzysami w oparciu o jej zdolności cywilne i wojskowe.
- Promowanie europejskiego stylu życia – Poszanowanie praw podstawowych i praworządności jako ostoji równości, tolerancji i sprawiedliwości społecznej. Uwzględnienie zagrożeń dla bezpieczeństwa, ochrona konsumentów i wzmocnienie ich pozycji, a także opracowanie systemu legalnych

57 Priorytety Unii Europejskiej na lata 2019–2024, Europa.eu, [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2019-2024\\_pl](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2019-2024_pl).

i bezpiecznych kanałów migracji przy jednoczesnym skutecznym zarządzaniu zewnętrznymi granicami UE, modernizacji unijnego systemu azylowego oraz ścisłej współpracy z krajami partnerskimi.

- Nowy impuls dla demokracji europejskiej – Wzmocnienie procesów demokratycznych w Europie poprzez zacieśnienie stosunków z Parlamentem Europejskim i parlamentami krajowymi, ochrona demokracji w UE przed ingerencją z zewnątrz, zapewnienie przejrzystości i integralności całego procesu legislacyjnego, a także szersze zaangażowanie Europejczyków w kształtowanie przyszłości UE.

Istnienie europejskich firm technologicznych, działających w skali globalnej, mogłoby wzmacniać proces realizacji każdego z powyższych punktów. Wymuszone przez epidemię COVID-19 i agresywną politykę Rosji zmiany w rozumieniu bezpieczeństwa, suwerenności i łańcuchów dostaw dają szansę na nowe otwarcie w polityce gospodarczej Unii Europejskiej.

## ODZYSKAĆ CZWARTĄ WŁADZĘ

Szybka akceptacja dla nowych produktów i usług cyfrowych zrewolucjonizowała sposób, w jaki treści są tworzone, dystrybuowane i konsumowane. Z jednej strony przejście od tradycyjnych mediów drukowanych do platform cyfrowych ułatwiło dostęp do treści na żądanie, co dało większą wygodę konsumentom i pozwoliło na personalizację treści. Rozwój mediów społecznościowych i blogów umożliwił każdemu, kto ma dostęp do Internetu, stanie się twórcą treści, co znacznie zwiększyło różnorodność dostępnych perspektyw i opinii. Z drugiej strony jednak rewolucja cyfrowa przyczyniła się do radykalnego spadku dochodów z reklam dla tradycyjnych wydawnictw, ponieważ reklamodawcy przenieśli swoje budżety do nowych gigantów technologicznych. Firmy, takie jak Meta Platform, właściciel Facebooka, czy Alphabet, właściciel Google, chociaż w rankingach występują jako firmy technologiczne, stały się głównymi graczami na rynku reklamy. Zgodnie z raportem Fortune Global 500 Alphabet jest trzecią na świecie firmą technologiczną pod względem przychodów i 17. spośród 500 największych firm świata. Meta jest dziewiątą firmą technologiczną i 81. na liście Global 500 (Tabela 2).

Przesunięcie budżetów marketingowych, głównego źródła dochodów wszystkich mediów, z wielu rozproszonych redakcji do dwóch, trzech globalnych pociąga za sobą bardzo poważne konsekwencje. Często dużo lepiej jesteśmy informowani przez globalnych graczy o tym, co się dzieje na świecie niż o tym, co jest blisko nas. Cyfryzacja umożliwiła także rozkwit nowych form rozrywki i informacji, takich jak podcasty i wideo na żądanie, które konkurują o czas i uwagę odbiorców. Ponadto wzrost znaczenia danych i analizy behawioralnej w mediach cyfrowych umożliwił bardziej ukierunkowane i skuteczne kampanie reklamowe. Wreszcie cyfryzacja spowodowała globalizację treści, umożliwiając dotarcie materiałów z jednego kraju do globalnej publiczności z nieporównywalną łatwością i szybkością. Dziennikarstwo śledcze i pewna misyjność mediów przestały się liczyć.

Silne, stabilne i posiadające środki na reportaże i dociekliwych dziennikarzy media informacyjne są fundamentem każdej dobrze działającej demokracji. W dobie fake newsów, wojny hybrydowej i spadku wzajemnego zaufania wśród ludzi ich znaczenie wciąż rośnie. Dlatego, pisząc o cyfryzacji, nie sposób nie przypomnieć dwóch rekomendacji z raportu *Głos społeczeństwa obywatelskiego w debacie „Konferencja o przyszłości Europy”* dotyczących mediów społecznościowych.

**Rekomendacja 4.** Konieczne jest jasne i prawne określenie statusu firm z branży mediów społecznościowych. W demokracji mówi się, że media są czwartą władzą. Media cyfrowe to czwarta władza o bezprecedensowym

zasięgu. Istnieje pilna potrzeba jasnego i prawnego zdefiniowania statusu firm mediów społecznościowych, i określenie, czy są one:

- a) mediami,
- b) tradycyjnymi dostawcami usług internetowych,
- c) dostawcami infrastruktury krytycznej,
- d) czymś innym.

Jeśli media społecznościowe są mediami, powinny podlegać prawu i tym samym regulacjom co prasa i radio. Należy zapewnić (oczywiście z poszanowaniem tajemnic handlowych i przemysłowych) maksymalną przejrzystość i odpowiedzialność firm mediów społecznościowych za to, co publikują. Wolność słowa nie oznacza wolności w rozprzestrzenianiu fake newsów i braku odpowiedzialności za słowo.

**Rekomendacja 5.** Konieczna jest demonopolizacja rynku reklamowego i przekierowanie z powrotem części środków uzyskiwanych z reklam do prasy i mediów lokalnych i krajowych. Polski rząd i polskie media powinny być liderami promowania obu rekomendacji na poziomie Unii Europejskiej. Postulaty wolności słowa, odpowiedzialności za słowo oraz silnej i stabilnej pozycji ekonomicznej mediów informacyjnych muszą być stałym punktem działania wszystkich polskich rządów. Nie ma prawdziwej demokracji bez silnej czwartej władzy.

Lokalne i krajowe firmy medialne stanęły w ostatnich latach w obliczu kryzysu finansowego, ponieważ Google i Facebook (a dokładniej Alphabet i Meta) stały się największymi graczami na rynkach reklamowych wszystkich krajów europejskich. Wcześniej lokalni konsumenci byli w stanie utrzymać zdrowy ekosystem mediów lokalnych i krajowych, zapewnić redakcjom wystarczające dochody z reklam, dzięki czemu media mogły być niezależne. Jednak wraz z pojawieniem się marketingu internetowego, mikrotargetowania i płatności w zależności od wzorców klikania bardzo duża część tych przychodów zaczęła trafiać do największych firm ponadnarodowych, a one nie wspierają ekosystemu, który umożliwił istnienie tętniącej życiem europejskiej sceny medialnej przez wieki.

Spór rządu Australii z Meta Platforms (Facebook) i Alphabet (Google)<sup>58</sup> pokazał jednak, że nawet rząd jednego państwa może zmusić ponadnarodową firmę do ochrony jego rynku medialnego. Zgodnie z przyjętym w Australii prawem platformy cyfrowe muszą prowadzić negocjacje z prasą, aby zapewnić im godziwe wynagrodzenie za tworzone przez nie treści informacyjne. Pozwoliło to wzmocnić prasę regionalną i lokalną, co przyznają nawet dyrektorzy platform społecznościowych. Działając wspólnie, UE mogłaby osiągnąć znacznie więcej, aby chronić swój rynek medialny, a w rezultacie wolność słowa. Zwłaszcza że Meta Platforms i Alphabet grożą obecnie<sup>59</sup>, że nie będą chciały przedłużyć swojej współpracy z prasą i mediami informacyjnymi w Australii.

Warto rozpatrzyć propozycje celowego podatku dla globalnych platform społecznościowych, z którego można by było utworzyć fundusz finansujący konkretne projekty dziennikarzy śledczych ze wszystkich państw członkowskich, ujawniających przypadki korupcji i nadużywania władzy we wszystkich trzech władzach (władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej) również na szczeblu UE.

58 B Kaye, *Australia says law making Facebook and Google pay for news has worked*, Reuters, 2.12.2022, <https://www.reuters.com/technology/australia-says-law-making-facebook-google-pay-news-has-worked-2022-12-02/>.

59 J. Dąbrowska-Cydzik, *Meta znów nie będzie płacić wydawcom w Australii. Koniec Facebook News*, Wirtualne Media, 2.03.2024, <https://www.wirtualnemedia.pl/arttykul/meta-koniec-australia-oplaty-koniec-facebook-news>.

## PODSUMOWANIE

Dwadzieścia lat członkostwa w Unii Europejskiej było dla Polski bardzo korzystne. Polska rozwinęła się we wszystkich obszarach. Sukces ekonomiczny wielu Polaków przełożył się na ich pewność siebie oraz większe ambicje. Kryzys związany z dużym bezrobociem i dużą emigracją na początku członkostwa udało się relatywnie szybko przełamać. Równocześnie obecna rewolucja cyfrowa jest pierwszą rewolucją przemysłową, w której Polacy i polskie firmy mogą brać swobodny udział. Będąc częścią wielkiego, wspólnego obszaru gospodarczego, Polacy i polskie firmy powinny współtworzyć zmiany w Unii Europejskiej, które przyczynią się do radykalnej zmiany w stopniu wykorzystania szans związanych z nowymi technologiami cyfrowymi, sztuczną inteligencją i szerokokorozumianym przemysłem 4.0.

Unia Europejska wymaga zmian w zakresie definiowania swojej strategii cyfrowej, sposobu finansowania innowacji oraz organizacji europejskich mediów, swojej czwartej władzy.

## REKOMENDACJE DLA POLSKI

- 1** Strategia rozwoju nowych technologii w Polsce i Unii Europejskiej powinna być przede wszystkim definiowana przez polskich i europejskich inżynierów oraz przedsiębiorców.
- 2** Europejskie fundusze powinny być przede wszystkim inwestowane w technologie w których nie ma jeszcze światowych liderów.
- 3** Wielkie firmy technologiczne nie powinny tworzyć monopolu i rozwijać się przez przejmowanie młodych firm, które tworzą nowe technologie.
- 4** Wszystkie media, które publikują informacje powinny podlegać prawu prasowemu i odpowiadać za to co publikują.
- 5** Część środków pozyskiwanych przez największe korporacje internetowe z reklamy powinna być przekazywana mediom krajowym i lokalnym.

W ciągu ostatnich 20 lat nowe technologie radykalnie zmieniły świat. W kolejnych 20 latach, czy nam się to podoba czy nie, zmiany będą jeszcze większe. To od Europejczyków zależy, czy będą autorami i liderami tych zmian, czy tylko odbiorcami tego, co wytworzą firmy naszych przyjaciół w Ameryce czy Azji. Nie będzie zamożnej Europy bez technologicznych i finansowo silnych firm z Madrytu, Mediolanu, Monachium, Paryża, Sztokholmu, Warszawy i innych europejskich miast.

**Polski rząd powinien być liderem postulowania w Unii Europejskiej powyższych pięciu zmian (rekomendacji). W obszarze nowych technologii potrzebujemy ich dlatego, że w Polsce co roku mamy jedną z najliczniejszych w Europie grup absolwentów wyższych szkół politechnicznych<sup>60</sup> (kierunki STEM – science, technology, engineering, maths), W obszarze mediów społecznościowych i informacji jest to ważne dlatego, że mało który naród zapłacił wyższą cenę za wolność słowa i demokrację niż Polacy.**

60 Education and training, Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training>.

# 6. UNIJNA POLITYKA OBRONNA. CZY POWINNIŚMY JĄ ROZWIJAĆ, SKORO MAMY NATO?

TOMASZ PAWŁUSZKO



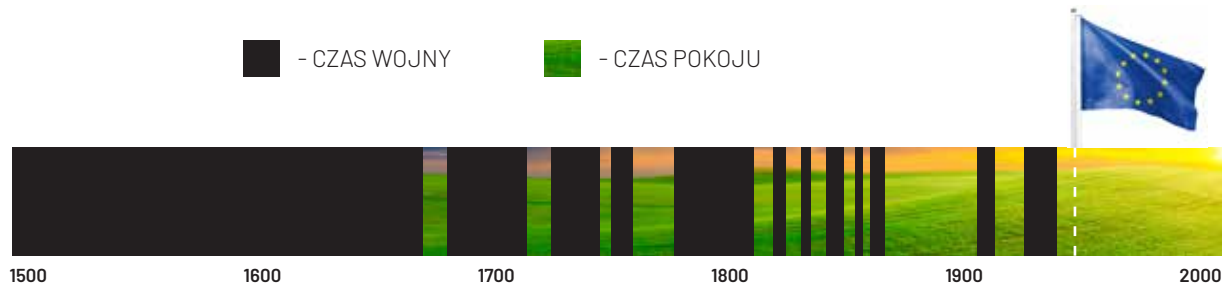


**Analiza przedstawia procesy polityczne, które doprowadziły do prób wykreowania polityki obronnej w ramach UE. Unia Europejska okazała się niezdolna do tworzenia efektywnych struktur wojskowych, ale kryzysy ostatnich dwóch dekad pokazały, że ma ona potencjał do wzmocnienia struktur współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa niemilitarnego. W najbliższych latach UE nie zastąpi NATO, ale może przyczynić się do rozwoju europejskiej kultury strategicznej poprzez wspieranie rozbudowy zdolności militarnych państw członkowskich oraz naprawę skutków ich wieloletnich zaniechań.**

## BEZPIECZEŃSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ

Bezpośrednim celem rozwoju integracji europejskiej było zapobieżenie kolejnej wojnie w Europie. Zadaniem wspólnot europejskich było animowanie rozwoju gospodarczego i stworzenie mechanizmów pokojowej koegzystencji państw. Także współcześnie traktat lizboński definiuje cele UE jako: wspieranie pokoju oraz wartości i dobrobytu jej narodów (art. 3 ust.1 TUE). Do wartości tych zaliczono: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego i poszanowania praw człowieka (art. 2 TUE). Dbałość o wszystkie te wartości wymaga zapewnienia bezpieczeństwa niemilitarnego. Zadanie to wspólnoty europejskie wykonały z sukcesem – powojenna Europa stała się jednym z najlepszych miejsc do życia na świecie.

### WYKRES 1. WOJNA I POKÓJ W HISTORII EUROPY



Źródło: Reflection Paper on the Future Of European Defence, European Commission, Brussels, 7.6.2017, COM(2017) 315 final, s. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0315>.

Państwa europejskie były jednak zbyt słabe, aby obronić się w potencjalnej wojnie z ZSRR. Plan Plevna (1950) oraz projektowana Europejska Wspólnota Obronna (1952) nie doszły do skutku. Projekty te zakładały powołanie ponadnarodowej władzy kontrolującej obronność państw członkowskich. Państwa powołały się jednak na zasadę suwerenności i nie zgodziły się na przekazanie swoich sił strukturze niepaństwowej. W zamian zdecydowano się na zawarcie tradycyjnego sojuszu wojskowego, co doprowadziło do powstania Unii Zachodnioeuropejskiej. Jej rola w czasie zimnej wojny była jednak marginalna, ponieważ Stany Zjednoczone skutecznie wypromowały powołaną w 1949 roku Organizację Paktu Północnoatlantyckiego. W 1950 roku NATO zyskało zintegrowaną strukturę wojskową, a w 1952 roku stały urząd sekretarza generalnego. Głównym organem tego paktu stała się międzyrządowa Rada Północnoatlantycka, złożona ze stałych przedstawicieli państw członkowskich. Stałą siedzibą NATO stała się Bruksela.

Podobnie jak Wspólnoty Europejskie w dziedzinie gospodarczej, tak i NATO osiągnęło sukces w dziedzinie militarnej. W czasie zimnej wojny udało się utrzymać pokój w Europie. W sensie formalnoprawnym NATO pozostaje sojuszem obronnym (art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych zakazuje powoływania sojuszków w celach ofensywnych). Głównym jego celem od momentu powstania jest wzajemna obrona państw uczestniczących oraz odstraszanie potencjalnych agresorów. Dzięki potęgze USA potencjał odstraszania NATO okazał się wiarygodny. Europa pozostała bezpieczna, a ZSRR rozpadł się z końcem 1991 roku.

Upadek ZSRR spowodował wśród Europejczyków obawy, że USA wycofają się z kontynentu. Wybuch wojen w byłej Jugosławii sprawił, że mieszkańcy Europy zrozumieli, iż muszą być zdolni do samodzielnych działań militarnych, także na wypadek braku wsparcia ze strony USA. Zawarcie traktatu CFE w 1992 roku rozpoczęło redukcję sił zbrojnych w Europie i stanowiło okazję do syntezy zdolności wojskowych na kontynencie. Zadanie stopniowej integracji polityk obronnych państw europejskich w tym zakresie przyjęła nowo powołana Unia Europejska, a jej działania przedstawiono w Tabeli 1.

TAB. 1. **EUROPEJSKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA OD TRAKTATU Z MAASTRICHT DO TRAKTATU Z LIZBONĄ**

**1992 – TRAKTAT Z MAASTRICHT: POWOŁANIE WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA UE**

- wedle art. J.4 WPZIB „obejmie wszelkie kwestie dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe sformułowanie wspólnej polityki obronnej, która z czasem mogłaby prowadzić do wspólnej obrony”. Zadania wojskowe w imieniu UE będzie pełnić Unia Zachodnioeuropejska (UZE)

**1992 – KONCEPCJA MISJI PETERSBERSKICH**

- Rada Ministerialna UZE na zebraniu w Petersbergu k. Bonn zdecydowała o rozszerzeniu działalności UZE, które mają obejmować zadania nie związane ze wspólną obroną: zadania humanitarne i ratownicze; misje pokojowe i zadania bojowe w trakcie opanowywania sytuacji kryzysowych, w tym przywracanie pokoju

**1994 – SZCZYT NATO W BRUKSELI, POWOŁANIE CJTF I PRZYJĘCIE NAZWY „EUROPEJSKA TOŻSAMOŚĆ BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY” (ESDI)**

- NATO ogłasza, że jest gotowe udostępnić zasoby dla operacji UZE realizowanych w ramach WPZIB UE. NATO zatwierdza koncepcję Wielonarodowych Połączonych Sił Zadaniowych (CJTF) dla celów operacji wojskowych niezwiązanych z obroną terytorium Sojuszu, takich jak operacje humanitarne i operacje utrzymania pokoju

**1994 – WE FRANCJI POJAWIA SIĘ TERMIN „AUTONOMIA STRATEGICZNA”**

- Termin „europejska autonomia strategiczna” pochodzi z francuskiej doktryny obrony narodowej. W konkluzjach Rady Europejskiej termin pojawi się w 2013 roku w kwestii autonomii decyzyjnej i rozwoju przemysłu obronnego



### **1996 – KONCEPCJA EUROPEJSKIEJ ARMII ALAINA JUPPE**

- Premier Francji zaproponował, aby pięć dużych państw europejskich oddelegowało po ok. 50 tys. żołnierzy na rzecz UZE. Propozycji tej nie uwzględniono w traktatach

### **1996 – SZCZYT NATO W BERLINIE**

- Przyjęcie zasad działania w sprawie wdrażania Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony oraz CJTF w ramach NATO i UZE

### **1996 – FRANCJA DOSTRZEGA, ŻE UZE NIE BĘDZIE NIEZALEŻNE OD USA.**

- Francja zaczyna przekonywać Niemcy do rozwijania autonomicznej polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach UE

### **1997 – UZE ZACZYNA UCZESTNICZYĆ W PROCESIE PLANOWANIA OBRONNEGO NATO**

- We współpracy z Naczelnym Dowództwem Sił Zbrojnych NATO w Europie (SHAPE) w zakresie misji petersberskich i ćwiczeń antykrzysowych NATO i UZE

### **1997 – TRAKTAT AMSTERDAMSKI**

- Wedle art. 17 ust. 2 – misje petersberskie trafiają do UE, a więc po myśli Francji. Dochodzi do podporządkowania UZE Unii Europejskiej. Wedle art. 18 – Sekretarz Generalny Rady UE zostaje Wysokim Przedstawicielem ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

### **1997 – DALSZY CIĄG WALK NA BAŁKANACH**

- Koncepcja CJTF nie działa. Finalnie Amerykanie wymuszają pokój w bazie Dayton. Do Bośni wkraczają siły pokojowe NATO

### **1998 – SAINT MALO. SZCZYT FRANCUSKO-BRYTYJSKI. DEKLARACJA W SPRAWIE OBRONY EUROPEJSKIEJ**

- Brytyjczycy widzą słabość inicjatyw europejskich i deklarują poparcie dla ETBIO i rozwoju „europejskich zdolności obronnych” na wypadek nieobecności Amerykanów

### **1999 – POSIEDZENIE RADY EUROPEJSKIEJ W KOLONII**

- Ustalono, że UE przejmie funkcje zasoby, potencjał oraz struktury organizacyjne UZE (UZE zawieszona działalność w 2001 roku). Postanowiono o zmianie nazwy WPZiB na Wspólną Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony.

### **1999 – SZCZYT NATO W WASZYNGTONIE**

- Sojusz przyjmuje nową koncepcję strategiczną i odnotowuje wzrastającą wolę UE do posiadania zdolności do podejmowania autonomicznych operacji militarnych w sytuacjach kryzysowych, gdy NATO jako całość nie będzie w nie zaangażowane. Komunikat definiuje podstawowe warunki dalszego rozwoju koncepcji Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony

### **1999 – POSIEDZENIE RADY EUROPEJSKIEJ W HELSINKACH I EUROPEJSKI CEL OPERACYJNY**

- Koncepcja Europejskiego Korpusu Szybkiego Reagowania (ERRF). Rada zobowiązała państwa UE do uzyskania zdolności wystawienia w ciągu 60 dni sił wojskowych o liczebności 60 tys. żołnierzy, dla celów operacji reagowania kryzysowego. Powstały struktury zarządzające, ale korpusu nigdy nie sformowano z powodu braku zdolności finansowych i sprzętowych

### **2000-2001 – SZCZYT W NICEI**

- Powołano Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (PSC), Komitet Wojskowy UE (EUMC) i Sztab Wojskowy UE (EUMS)

### **2001 – ZAWARCIE FORMALNYCH RELACJI NATO I UE**

- Pierwsza oficjalna wymiana korespondencji między szwedzką prezydentką w Radzie Unii Europejskiej a sekretarzem generalnym NATO

### **2001 – POSIEDZENIE RADY EUROPEJSKIEJ W LAEKEN**

- Powstaje Europejski Plan Poprawy Zdolności (ECAP). Unia posiadała częściową zdolność do działań operacyjnych. W maju 2002 r. prowadzono pierwsze ćwiczenia sztabowe, a w listopadzie 2003 r. pierwsze wspólne manewry. Do wiosny 2003 r. wypracowano zasady m.in. wojskowego planowania strategicznego, procedury reagowania kryzysowego i programu ćwiczeń wojskowych. Ustalono procedury w kwestii współpracy cywilno-wojskowej, logistyki i zasad używania siły

### **2002 – ZACZYNAJĄ DZIAŁAĆ INSTYTUCJE PRZEJĘTE OD UZE**

- Do UE włączono oficjalnie Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (EUSC) i Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (EUISS). Obie instytucje mają za zadanie dostarczanie informacji i wspieranie procesów decyzyjnych w dziedzinie WPZiB

### **2002-2004 – USTALENIE ZASAD PARTNERSTWA UE Z NATO (TZW. FORMUŁA BERLIN+) I PIERWSZE OPERACJE**

- UE uzyskuje dostęp do planowania operacyjnego NATO, udostępnienie zasobów dla operacji UE i in. Jednak do dziś przeprowadzono tylko 2 operacje – „Concordia” w Macedonii 2003 i EUFOR „Althea” w Bośni i Hercegowinie w 2004. UE nie rozmieszczała własnych sił, tylko przejęła żołnierzy i struktury od NATO. Obecnie nowe misje mało prawdopodobne, gdyż blokuje je Turcja

### **2003 – STRATEGIA: BEZPIECZNA EUROPA W LEPSZYM ŚWIECIE: EUROPEJSKA STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA**

- Strategia powstaje w okresie konfliktu sojuszników wokół interwencji w Iraku. Znaczenie NATO w strategii jest umniejszone. Strategia wskazuje, że siły europejskie oprócz wypełniania misji petersberskich powinny być przygotowane do zadań, takich jak: operacje rozbrojeniowe, wsparcie dla państw trzecich w walce z terroryzmem i operacje wspierające reformy sektora bezpieczeństwa. Odtąd Wielka Brytania blokuje rozwój zdolności obronnych w UE

### **2004 – POWOŁANIE EUROPEJSKIEJ AGENCJI OBRONY (EDA)**

- Rada Europejska potwierdziła zamiar powołania EDA podczas posiedzenia w Salonikach w 2003 r. Celem było stworzenie struktury, która zajmie się rozwojem zdolności obronnych w zakresie zarządzania kryzysowego, badaniami nad technologią wojskową oraz koordynacją działań dotyczących zakupu i produkcji wyposażenia i uzbrojenia

### **2004-2004 – POSIEDZENIA RADY EUROPEJSKIEJ**

- Jeszcze w maju 2003 r. podczas posiedzenia Rady UE zakończono pracę nad Koncepcją Szybkiej Odpowiedzi Militarnej UE. Następnie przyjęto Headline Goal 2010 i po deklaracjach dużych państw UE zapowiedziano powołanie europejskich Grup Bojowych. Są to jednostki liczące po ok. 1500 żołnierzy, których zadaniem jest: rozdzielanie stron, zapobieganie konfliktom, operacje ewakuacyjne i wsparcie operacji humanitarnych. Wielu grup nie udało się zmobilizować, a te, które są w gotowości – nigdy dotąd nie wykorzystano

### **2004 – TRAKTAT USTANAWIAJĄCY KOSTYTUCJĘ DLA EUROPY (NIERATYFIKOWANY)**

- Traktat wprowadził formułę tzw. bliskiej współpracy. Zobowiązywała ona państwa członkowskie UE do tego, by stosując wszelkie dostępne środki, udzieliły pomocy i wsparcia (zgodnie z art. 51 Karty NZ) innemu państwu UE, jeśli padnie ono ofiarą zbrojnej agresji na swoim terytorium. Jednak z obowiązku „przyjścia z pomocą” nie wynikało, że Unia staje się sojuszem obronnym, bo zdecydować o tym miała Rada Europejska. W Traktacie nie określono sposobu zastosowania tej formuły. Zapisy te skopiowano w traktacie lizbońskim

### **2005 – POWOŁANIE EUROPEJSKIEGO KOLEGIUM BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY**

- Kolegium powstaje aby móc lepiej przygotowywać UE do operacji zarządzania kryzysowego

### **2007-2009 – TRAKTAT LIZBOŃSKI**

- Unia staje się organizacją międzynarodową; odchodzi się od określenia „Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony” na rzecz sformułowania „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony”, choć nie uwspólnotowiono tej polityki.
- Do misji petersberskich dodano m. in. działania rozbrojeniowe, doradztwo, wsparcie wojskowe i budowanie pokoju. Stworzono możliwość stałej współpracy strukturalnej dla państw UE; uregulowano działania UE w sytuacji zamachu terrorystycznego, klęski żywiołowej i katastrof spowodowanych przez człowieka.
- WPBiO została wkomponowana w ramy „Działań zewnętrznych Unii”, na które składają się: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, wspólna polityka o charakterze gospodarczym, ekonomicznym, rozwojowym i humanitarnym.
- Powstaje Europejska Służba Działań Zewnętrznych (EEAS), której zadaniem jest wspomaganie Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB.

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych i literatury przedmiotu.

Tabela 1 przedstawia ścieżkę rozwoju europejskich struktur integracyjnych w obszarze bezpieczeństwa i obronności. Główną słabością funkcjonowania UE w tym zakresie były nieprecyzyjne zapisy traktatowe dotyczące jej podmiotowości. Unia nie była organizacją międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego. Proces rozwijania współpracy obronnej był problematyczny, ponieważ zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi tradycyjnie należy do państw członkowskich. Unia Europejska znalazła jednak tymczasowe rozwiązanie dla rozwoju zdolności w obszarze obronności poprzez stopniowe wchłanianie struktur Unii Zachodnioeuropejskiej, która posiadała podmiotowość prawnomiędzynarodową<sup>61</sup>.

Drugim ważnym elementem rozwoju bezpieczeństwa i obronności wspólnoty był proces negocjacyjny z NATO, które zgodziło się na udostępnienie części swych zasobów dla celów UE. Politykom europejskim udało się uniknąć zdublowania funkcji Paktu Północnoatlantyckiego poprzez szybkie (1992) zdefiniowanie misji petersberskich, czyli misji, które obejmą zadania niezwiązane ze wspólną obroną, która pozostała domeną NATO. Do zadań UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony zaliczono przedsięwzięcia humanitarne i ratownicze; misje pokojowe i zadania bojowe w trakcie opanowywania sytuacji kryzysowych, w tym przywracanie pokoju. Problemem okazał się jednak fakt, że UZE jako narzędzie Unii cechowało się brakiem zintegrowanej struktury dowodzenia i brakiem zdolności wojskowych w zakresie rozpoznania, łączności i transportu. W związku z tym UE nie mogła w praktyce realizować misji petersberskich.

W kolejnych traktatach zdefiniowano kompetencje wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB, powołano Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (PSC), Komitet Wojskowy UE (EUMC) i Sztab Wojskowy UE (EUMS). Ponadto przejęto od UZE struktury, takie jak Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (EUSC) i Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (EUISS). W 2002 roku UE zawarła łącznie 14 porozumień z NATO (Berlin+) i uruchomiła własne misje. W kolejnych latach powołano Europejską Agencję Obrony i Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony. Niepowodzeniem zakończyły się za to realne działania militarne. Unii nie udało się skonstruować Europejskiego Korpusu Szybkiego Reagowania (ERRF), a powołane Grupy Bojowe nigdy nie zostały wykorzystane bojowo (podczas gdy NATO z sukcesem wdrożyło NATO Response Force w latach 2003–2006)<sup>62</sup>.

Kolejnym ważnym czynnikiem, który historycznie wpłynął na obecny kształt polityki obronnej w ramach UE, była postawa dużych państw europejskich. Francja, Wielka Brytania i Niemcy posiadały najliczniejsze armie w UE, a ich wydatki sięgały dwóch trzecich wszystkich nakładów obronnych w UE. Z jednej strony chciano rozwijać Europejską Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony, ale z drugiej strony rozpoczęto proces demobilizacji i demilitaryzacji. Wierzono, że w Europie nie będzie już wojen, toteż stawiano na rozwój zarządzania kryzysowego i wojsk ekspedycyjnych, dopasowanych do profilu misji petersberskich. Uwaga państw europejskich przeniosła się na sprawy bezpieczeństwa ekonomicznego (nierówności, zadłużenie, kryzysy finansowe). Rozpoczęto też proces akcesji państw Europy Środkowo-Wschodniej do UE.

W rezultacie, pomimo szumnych deklaracji, Europejczycy stali się niezdolni do działań militarnych na dużą skalę. Już w czasie wojen bałkańskich armie europejskie okazały się bezradne, a operacja powietrzna NATO w Kosowie była oparta w 70 proc. na lotnictwie USA. Stany Zjednoczone dostarczyły 80 proc. amunicji wykorzystanej w operacji i 90 proc. pocisków manewrujących dalekiego zasięgu wystrzelonych z powietrza i morza. Po decyzji o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii okazało się, że aż 80 proc. wydatków obronnych NATO ponosiły państwa spoza UE. Postępująca demilitaryzacja europejskich członków NATO doprowadziła do niezadowolenia Waszyngtonu, co osiągnęło apogeum w czasie prezydentury Donalda Trumpa w latach 2017–2021.

61 A. Krzymowski, *Transformacja wewnętrzna Sojuszu Północnoatlantyckiego i proces jego europeizacji u schyłku XX wieku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2007, vol. 18, s. 126–146.

62 W. Wątor, Grupy Bojowe Unii Europejskiej. Istota, bilans funkcjonowania, perspektywy, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, vol. 18, 2018, s. 87 – 115.

## EUROPEJSKIE BEZPIECZEŃSTWO PO TRAKTACIE Z LIZBONY

Traktat lizboński miał zaradzić niepowodzeniom z omawianego wyżej okresu<sup>63</sup>. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony uzyskała status traktatowy i odtąd ma służyć zapewnianiu zdolności militarnych państw członkowskich. Traktat uczynił z UE organizację międzynarodową z elementami ponadnarodowymi<sup>64</sup>. Pozytywnie wysokiego przedstawiciela znacząco wzmocniono. Uzyskał on status wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i wsparcie unijnej służby dyplomatycznej (EEAS, art. 27 ust. 3 TUE), która przejęła kontrolę nad Sztabem Wojskowym UE. Nadzorowana przez wysokiego przedstawiciela Europejska Agencja Obrony również stała się organem traktatowym, odpowiedzialnym za rozwijanie zdolności obronnych UE. Do jej zadań należy obecnie m.in. promowanie współpracy zbrojeniowej oraz ulepszanie bazy przemysłowej i technologicznej w dziedzinie obrony. Początkowy budżet EDA liczył jednak tylko 30 mln euro i nie mógł wpłynąć na kształt europejskiego przemysłu zbrojeniowego<sup>65</sup>.

Do pozostałych instytucji istotnych dla europejskiej polityki bezpieczeństwa należą Centrum Analiz Wywiadowczych UE (włączone do EEAS w 2011), Zarząd Wywiadu Sztabu Wojskowego oraz wspomniane już Centrum Satelitarne UE i Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem UE. Pomimo zapowiedzi niektórych europejskich polityków traktat lizboński nie przewidywał ani utworzenia europejskiej armii, ani poboru. Z budżetu UE nie finansuje się operacji wojskowych, a ich koszty ponoszą wyłącznie państwa członkowskie<sup>66</sup>. W świetle nowych regulacji Unia Europejska może kierować siły i środki do realizacji sześciu typów misji petersberskich, czyli wspólnych działań: (1) rozbrojeniowych, (2) humanitarnych i ratunkowych, (3) doradztwa wojskowego i wsparcia, (4) zbrojnych, służących zwalczaniu kryzysów, (5) przywracania pokoju i (6) stabilizacyjnych po zakończeniu konfliktu.

Pomimo rozwoju licznych instytucji UE nie była w stanie efektywnie zarządzać polityką obronną w Europie. Armie państw europejskich malały, wydatki zbrojeniowe również, a procedury wprowadzone w traktacie lizbońskim pozwalały głównie na organizację kilkudziesięciu niewielkich misji w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Według danych Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych pod koniec 2022 roku Unia Europejska prowadziła 7 operacji wojskowych i 11 misji cywilnych angażujących ok. 4 tys. żołnierzy i pracowników cywilnych<sup>67</sup>.

Powyżej zarysowany potencjał nie pozwala Unii na prowadzenie dużych operacji ani tym bardziej reagowanie w czasie wojen. W czasie wojny w Gruzji negocjacje w imieniu Europy prowadził prezydent Francji Nicolas Sarkozy, konsultując się z innymi prezydentami. W 2011 roku w Libii Londyn i Paryż zdecydowały o wspólnym działaniu, bo nie chciały być zależne od złożonego procesu decyzyjnego UE. Unia nie brała również udziału w dużych kryzysach militarnych w Syrii, Libii i Mali, choć to one generowały potem największe problemy z uchodźcami. Warto zaznaczyć, że jedyną większą jednostką, która pozostawała do dyspozycji UE w ostatnich latach, był pozaunijny Eurokorpus, współtworzony od 1989 roku przez oddziały francuskie i niemieckie, a potem też przez hiszpańskie, belgijskie i luksemburskie. Korpus działał w misjach SFOR, ISAF i KFOR. Stanowił też trzon misji EUTM w Mali w 2015 roku.

W rezultacie ograniczonych możliwości współpracy militarnej państwa członkowskie UE zaczęły orientować się na NATO lub tworzyć dodatkowe formaty współpracy o charakterze wojskowym. Należą do nich takie projekty jak francusko-brytyjska inicjatywa CJEF, która dysponuje ok. 5 tys. żołnierzy do wykorzystania

63 T. R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2018, s. 60-64.

64 Por. J. J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2010.

65 A. Ciupiński, M. Soja, *Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony. Struktury. Wizje. Perspektywy*, Difin, Warszawa 2020, s. 36-55.

66 A. Ciupiński, *Podstawy traktatowe Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe AON” 2013, nr 4, s. 31-71.

67 Por. szerzej A. Bugajski, *Problemy i wyzwania w stosunkach NATO – Unia Europejska*, PISM, Warszawa 2023, s. 236-238.

w operacjach pokojowych lub brytyjska inicjatywa JEF, której celem było utworzenie sił ekspedycyjnych w północnej Europie. Osobnym poza-unijnym projektem jest Europejska Inicjatywa Interwencyjna (E2I), ogłoszona przez Emmanuela Macrona w 2017 roku. Francuski prezydent stwierdził, że w Europie potrzebne są zwarte siły interwencyjne, ponieważ w trybie jednomyślności niemożliwe jest uzyskanie zgody kilku-dziesięciu państw na użycie siły militarnej.

## ZMIANY W EUROPEJSKIEJ OBRONNOŚCI PO 2014 ROKU

Rosyjska agresja na Ukrainę, która trwa od 2014 roku, doprowadziła do przewartościowania wielu postaw państw europejskich w obszarze polityki bezpieczeństwa. Państwa zachodnioeuropejskie obawiały się marginalizacji, upadku koncepcji autonomii strategicznej UE oraz utraty rosyjskiego i chińskiego rynku zbytu. Tymczasem państwa wschodnioeuropejskie postawiły na głębszą współpracę wojskową w USA i wspierały mechanizmy odstraszenia na każdym szczycie NATO.

W 2016 roku państwa członkowskie UE zgodziły się na ustalenie poziomu ambicji Unii w obszarze bezpieczeństwa i obrony zdefiniowanych przez Globalną strategię UE (EUGS)<sup>68</sup>. Wyróżniono w niej trzy priorytety: (1) reagowanie na konflikty i kryzysy zewnętrzne, (2) budowanie zdolności partnerów oraz (3) ochronę UE i jej obywateli. Również w 2016 roku zaprezentowano nowy instrument – Skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (Coordinated Annual Review on Defence, CARD), który co roku przedstawia aktualny obraz zdolności wojskowych państw UE i możliwości współpracy. Od momentu publikacji strategii można zaobserwować nową dynamikę działań UE (zob. Wykres 2).

W marcu 2017 roku Komisja Europejska pod przewodnictwem Jean-Claude'a Junckera opublikowała *Białą księgę w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 roku* a kilka miesięcy później otworzyła debatę o europejskiej obronności<sup>69</sup>. Spośród trzech przedłożonych scenariuszy (1. Defence & Security Cooperation / 2. Shared Security & Defence / 3. Common Defence & Security) najbardziej ambitny zakładał doprowadzenie do 2025 roku do powstania Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (The European Security and Defence Union)<sup>70</sup>. Skuteczny unijny system obrony pozostaje jednak od lat mało realny, a obrona państw UE wciąż zależy od NATO, którego skuteczność opiera się na potęgze wojskowej i przemysłowej USA.

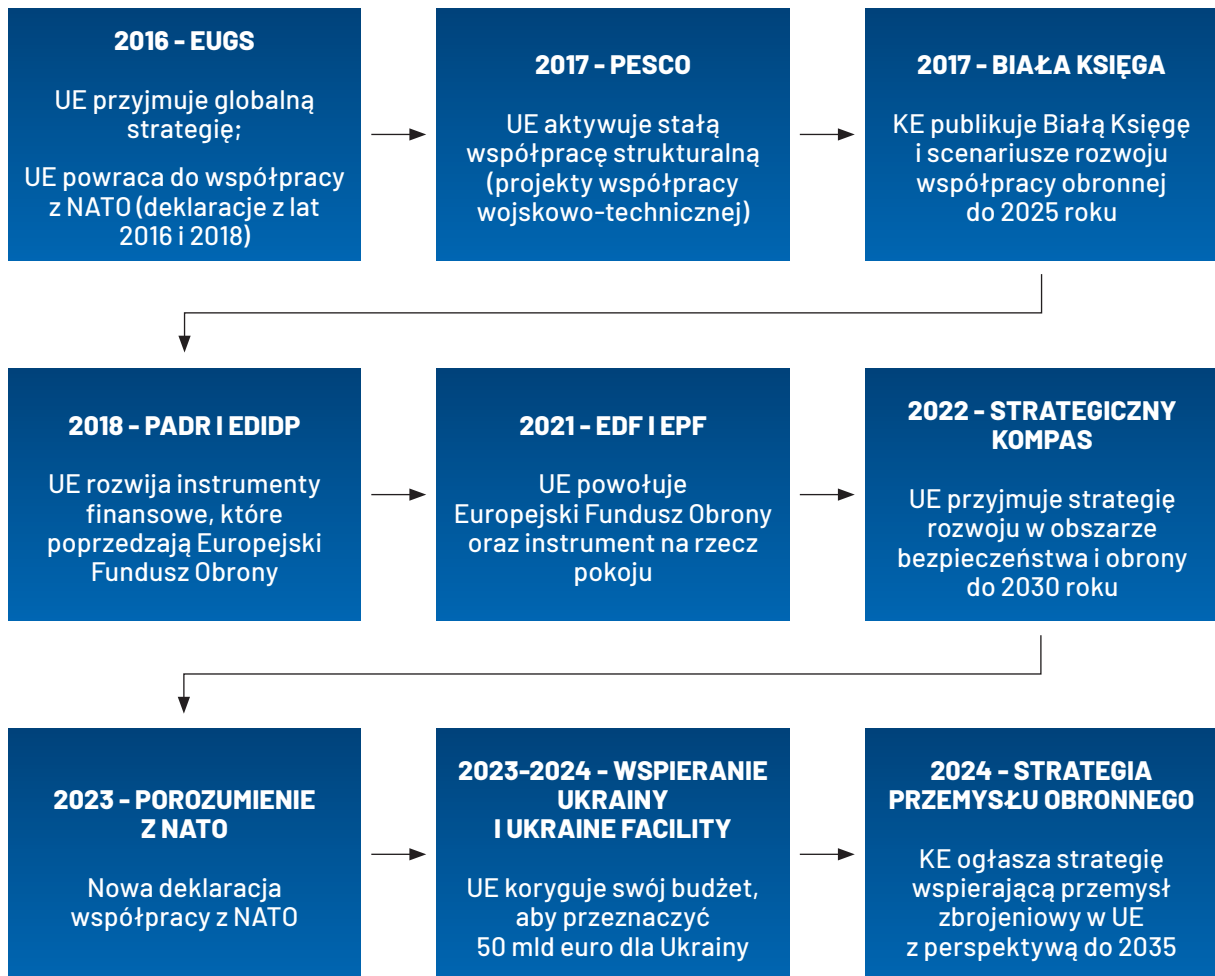
68 *Shared vision, common action – A stronger Europe – A global strategy for the European Union's foreign and security policy*, European External Action Service, June 2016, <https://data.europa.eu/doi/10.2871/9875>.

69 *White paper on the future of Europe*, European Commission, 1.03.2017, [https://commission.europa.eu/publications/white-paper-future-europe\\_en](https://commission.europa.eu/publications/white-paper-future-europe_en).

70 *Reflection Paper on The Future Of European Defence*, European Commission, COM(2017) 315 final, Brussels, 7.06.2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0315>.



WYKRES 2. **GŁÓWNE PROJEKTY UE W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI**



Ważnym momentem w stosunkach UE i NATO było podpisanie przez przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i sekretarza generalnego NATO wspólnej deklaracji o współpracy NATO i UE<sup>71</sup>, co nastąpiło podczas szczytu NATO w Warszawie w lipcu 2016 roku. Przedstawiciele UE i NATO uzgodnili, że potrzebna jest pogłębiona współpraca w obszarach obejmujących m.in. przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym; kwestie migracji; cyberbezpieczeństwo; rozwój zdolności obronnych; przemysł obronny i współpracy przemysłowej; koordynację ćwiczeń i wzmocnienie potencjału obronnego i bezpieczeństwa. Następnym dokumentem strategicznym – drugą wspólną deklaracją o współpracy UE i NATO – został podpisany podczas szczytu NATO w Brukseli w lipcu 2018 roku. Na kolejne porozumienie trzeba było czekać jednak aż do stycznia 2023 roku.

W lipcu 2017 kilka państw UE zgłosiło chęć aktywowania PESCO, czyli stałej współpracy strukturalnej. Kilkadziesiąt projektów prowadzonych w ramach PESCO ma na celu wzmocnienie wspólnych zdolności w obszarach wojsk lądowych, sił powietrznych i marynarki wojennej, a także prowadzenie wspólnych ćwiczeń

71 EU-NATO cooperation, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/eu-nato-cooperation/#2016>.

czy działań w przestrzeni cybernetycznej i kosmicznej. Późniejsze przeglądy wykazały, że w większości projekty te nie zostaną zrealizowane przed 2025 rokiem.

Oprócz problemów wynikających z niskich wydatków zbrojeniowych i słabego zainteresowania rekrutacją do armii państwa UE borykają się z rozproszonym potencjałem logistycznym i technologicznym. W Europie jest 179 systemów broni (w USA – 30); Europejczycy posiadają 17 typów czołgów (w USA jest 1). W marynarce Europa używa 29 typów fregat i niszczycieli (USA 4 typów). Mamy też 20 rodzajów samolotów (USA – 6). Ogromne różnice sprzętowe sprawiają, że UE ma ograniczone zdolności wpływania na europejski przemysł zbrojeniowy. Około 80 proc. tego przemysłu w Europie ma charakter narodowy, podobnie jak 90 proc. wydatków na B+R. Każde euro wydane na obronę przynosi 1,6 euro zysku. W sektorze obronności i kooperantów pracuje 1,4 mln wysoko wykwalifikowanych pracowników. Unia Europejska uznała, że dzięki łączeniu zamówień można zaoszczędzić 30 proc. wydatków na obronność, co niekoniecznie spodoba się firmom zbrojeniowym z małych państw<sup>72</sup>. Obecnie jedynie 18 proc. broni produkowanej w Europie powstaje w wyniku kooperacji<sup>73</sup>. Liderem europejskiego przemysłu zbrojeniowego jest Francja, która według SIPRI w ostatnim pięcioleciu zanotowała wzrost sprzedaży broni o 47 proc. i stała się drugim eksporterem broni na świecie (po USA, które obecnie dostarczają 63 proc. broni do Europy)<sup>74</sup>.

Nawet jeśli UE zaproponuje skierowanie znacznych środków na integrację europejskiego przemysłu zbrojeniowego, będzie to kropla w morzu potrzeb. Jeszcze w 2007 roku Europejska Agencja Obrony opublikowała strategię dla unijnej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB), która opierała się na założeniu, że małe państwa UE nie są w stanie konkurować na globalnym rynku technologii wojskowych<sup>75</sup>. Państwa jednak nadal wspierają swoje krajowe przemysły i niechętnie podchodzą do ich integracji. Należy uczciwie przyznać, że i unijne zachęty do współpracy przez lata nie były kuszące. W latach 2019–2020 Europejski program rozwoju przemysłu obronnego (EDIDP) posiadał budżet w wysokości jedynie 500 mln euro. W 2021 roku wszedł w życie Europejski Fundusz Obrony (EDF) z budżetem 7,95 mld euro na lata 2021–2027. Ma on zwiększyć konkurencyjność unijnych firm zbrojeniowych i wspomóc budowanie zdolności do prowadzenia operacji wojskowych. Inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 roku doprowadziła do zwiększenia puli zbrojeń niezależnie od propozycji UE. Import broni w Europie wzrósł o 94 proc. w latach 2019–2023 w porównaniu z okresem 2014–2018<sup>76</sup>. Nadal jednak średnie wydatki państw na obronność wynoszą w UE około 1,6 proc. PKB i nie zbliżyły się do postulowanego poziomu 2 proc. PKB od 1993 roku!<sup>77</sup>.

Również w 2021 roku zaprezentowano Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF), który otrzymał budżet na poziomie 5 mld euro na lata 2021–2027. Miał on finansować część kosztów operacji i misji wojskowych Unii oraz operacje wsparcia pokoju. Instrument ten wywołał krytykę. Tymczasem okazał się później bardzo przydatny we wspieraniu Ukrainy, broniącej się przed inwazją Rosji.

72 Reflection Paper On The Future Of European Defence, COM(2017) 315 final, European Commission, Brussels, 7.06.2017, s. 8 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0315>;

73 S. Besch, *Understanding the EU's New Defense Industrial Strategy*, Carnegie Endowment for International Peace, 8.04.2024, <https://carnegieendowment.org/2024/03/08/understanding-eu-s-new-defense-industrial-strategy-pub-91937>.

74 P.D. Wezeman, K. Djokic, M. George, Z. Hussain, S.T. Wezeman, *Trends In International Arms Transfers*, SIPRI Fact Sheet 2023, March 2024, <https://doi.org/10.55163/PBRP4239>.

75 The EU's Defence Technological and Industrial Base, Think Tank – European Parliament, 10.01.2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_IDA\(2020\)603483](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2020)603483).

76 P.D. Wezeman, K. Djokic et al., *Trends In International Arms Transfers...*

77 Military expenditure (% of GDP) – European Union, The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=EU>.

W 2022 roku państwa UE zaaprobowały tzw. Kompas Strategiczny dla bezpieczeństwa i obrony<sup>78</sup>. W ramach dokumentu zdefiniowano cztery rodzaje działań (*act, secure, partner, invest*). Unia Europejska wraca tym samym do pomysłu sił szybkiego reagowania (European Union Rapid Deployment Capacity – EU RDC; do 5 tys. żołnierzy) oraz koncentruje się na nowych zagrożeniach. Pomimo kompleksowej formuły kompasu wybuch pełnoskalowej wojny Rosji z Ukrainą sprawił, że jego założenia są krytykowane jako nierealistyczne<sup>79</sup>. Kompas nie spełnia kryteriów postulowanej autonomii strategicznej. Niestety, może on podzielić los Helsinki Headline Goal z 2003 roku (w sprawie sił szybkiego reagowania ERRF, które nigdy nie powstały) lub Headline Goal 2010 (w sprawie utworzenia Grup Bojowych, które wprawdzie powstały, ale w praktyce ich nie użyto).

Pełnowymiarowa inwazja rosyjska na Ukrainę zweryfikowała wiele deklaracji, ale nie pozostała bez odpowiedzi UE<sup>80</sup>. Unia ogłosiła 13 pakietów sankcji ekonomicznych, które uderzyły w rosyjską gospodarkę. Udało się również zneutralizować zależność energetyczną od Rosji. Powołano także liczne instrumenty wspierające walczącą Ukrainę (na początku 2024 roku pomoc wyceniano na 143 mld euro)<sup>81</sup> oraz zapowiedziano jej członkostwo w organizacji. Unia Europejska stara się też wesprzeć Ukrainę poprzez fundusz EPF, szkolenie żołnierzy (EU Military Assistance Mission Ukraine), donacje sprzętu oraz zakupy amunicji i broni. W lutym 2024 roku Parlament Europejski zatwierdził pomoc finansową dla Ukrainy (Ukraine Facility) w wysokości 50 mld euro (33 mld euro w pożyczkach i 17 mld euro w dotacjach) na lata 2024–2027<sup>82</sup>. Wsparcie to okazało się nieocenione podczas zastojów w dostarczaniu pomocy z USA na początku 2024 roku.

W marcu 2024 roku przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen zaprezentowała pierwszą w historii UE strategię rozwoju przemysłu obronnego<sup>83</sup>. Strategia zakłada, że do 2035 roku co najmniej 60 proc. budżetu zamówień państw członkowskich powinno trafić do dostawców z UE. Komisja Europejska chce, aby państwa członkowskie zidentyfikowały projekty obronne będące przedmiotem wspólnego zainteresowania i pracowały nad ich realizacją w Europie. Komisja zamierza wspierać gromadzenie rezerw i wprowadzić „katalog” sprzętu obronnego produkowanego w UE. Początkowo zaproponowała finansowanie niektórych inicjatyw przewidzianych w ramach strategii za pośrednictwem Europejskiego programu na rzecz przemysłu obronnego (EDIP) z budżetem w wysokości 1,5 mld euro<sup>84</sup>. Program ten nie wejdzie jednak w życie przed 2025 rokiem. Unia Europejska ma nadzieję na wzrost wydatków na obronność w kolejnym budżecie, czyli dopiero od 2028 roku.

Od miesięcy trwa dyskusja nad powołaniem osobnego komisarza UE do spraw obronności. Jego prawdopodobne kompetencje objęłyby działania na rzecz wdrożenia strategii rozwoju przemysłu obronnego i odciążąłyby wysokiego przedstawiciela, który w większym stopniu zająłby się dyplomacją. Koncepcja europejskiego „ministra obrony” przypomina analogiczny pomysł z 2017 roku, czyli ideę powołania europejskiego „ministra gospodarki i finansów” poprzez połączenie funkcji jednego z komisarzy i urzędu

78 A Strategic Compass For Security And Defence, The Diplomatic Service of the European Union, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en).

79 M. Terlikowski, *In Search of Direction: EU Strategic Compass*, PISM, 24.05.2021, [https://pism.pl/publications/In\\_Search\\_of\\_Direction\\_EU\\_Strategic\\_Compass](https://pism.pl/publications/In_Search_of_Direction_EU_Strategic_Compass).

80 Reakcja UE wobec rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/#sanctions>; D. Cenusă, *Post-2022 EU Assistance to Eastern Neighbours: Old Practices, New Trends and the Implications of Russian Military Aggression against Ukraine*, Eastern Europe Studies Centre, 29.04.2022, <https://www.eesc.it/en/publication/post-2022-eu-assistance-to-eastern-neighbours-old-practices-new-trends-and-the-implications-of-russian-military-aggression-against-ukraine/>.

81 Solidarność UE z Ukrainą, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>.

82 Regulation (EU) 2024/792 establishing the Ukraine Facility, European Sources Online, 29.02.2023, <https://www.europeansources.info/record/proposal-for-a-regulation-on-establishing-the-ukraine-facility/>.

83 2023 State of the Union Address by President von der Leyen, European Commission, 13.09.2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_23\\_4426](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426); The European Defence Industrial Strategy (EDIS) at a glance, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en).

84 The European Defence Industry Programme at a glance, European Commission, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edip-future-defence\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edip-future-defence_en).

przewodniczącego Eurogrupy (i podniesienie rangi takiego komisarza do wiceprzewodniczącego Komisji). Powołanie takiego komisarza jest możliwe.

## REAKCJA NATO NA WOJNĘ ROSYJSKO-UKRAIŃSKĄ

W przeciwieństwie do UE NATO jest sojuszem państw, który od początku opiera się na jednym traktacie i na jasno zdefiniowanych funkcjach. Obecnie głównymi jego zadaniami są: wspólna obrona państw członkowskich, zarządzanie kryzysowe oraz bezpieczeństwo kooperatywne. Podstawowym atutem NATO jest potęga militarna i przemysłowa Stanów Zjednoczonych. W 2023 roku USA wydały na obronność ponad 900 mld dolarów (to ok. 3 razy więcej niż wszystkie europejskie państwa NATO razem wzięte), a w ciągu ostatnich 5 lat sprzedały około 40 proc. broni zakupionej na świecie. Europa jest chroniona przez amerykański „parasol atomowy” – USA udostępniają NATO 180 pocisków nuklearnych w ramach programu Nuclear Sharing, a wojska amerykańskie umożliwiają Europie korzystanie z floty transportowej oraz łączności satelitarnej. Co więcej, europejski system dowodzenia NATO pozostaje bezpośrednio zależny od amerykańskiego dowództwa SACEUR (Supreme Allied Commander Europe), a dowództwa NATO w Norfolk i Neapolu są powiązane z drugą i szóstą flotą USA. Ponadto Amerykanie dysponują w Europie dywizją wojsk lądowych i kilkoma eskadrami samolotów. Mają też liczne składy amunicji i magazyny wojskowe.

Długoletnia dominacja USA sprawiła, że dziś Europejczycy samodzielnie nie są w stanie prowadzić wojny. Reakcje na inwazję Rosjan na Ukrainę i ryzyko rozlania się konfliktu ukazały skalę nieprzygotowania europejskich członków NATO, podczas gdy Stany Zjednoczone bez większych trudności zwiększyły obecność swych wojsk w Europie do 100 tys. żołnierzy<sup>85</sup>. Obecnym centrum grawitacji NATO staje się region Europy Środkowo-Wschodniej<sup>86</sup>.

Na kolejnych szczytach NATO – w 2014, 2016 i 2018 roku – członkowie Sojuszu rozwijali narzędzia odpowiedzi na rosyjską agresję. W 2014 w Newport członkowie NATO zdecydowali się na zobowiązanie, że będą wydawać przynajmniej 2 proc. PKB na obronność, a jedna piąta tych wydatków będzie przeznaczana na modernizację armii<sup>87</sup>. Jeszcze w 2014 roku tylko 2 z 26 europejskich członków NATO wydawało 2 proc. PKB na obronność<sup>88</sup>. Także w Newport zdecydowano o utworzeniu tzw. szpicy (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF), czyli sił szybkiego reagowania o liczebności ok. 5 tys. żołnierzy, częściowo gotowych do działania w ciągu 2–3 dni. W 2015 roku w Brukseli zdecydowano o zwiększeniu liczebności NATO Response Force z 13 do 40 tys. żołnierzy.

W 2016 roku na szczycie NATO w Warszawie zdecydowano o umieszczeniu czterech batalionów eFP w Polsce i w trzech państwach bałtyckich<sup>89</sup>. W 2018 roku w Brukseli przyjęto NATO Readiness Initiative<sup>90</sup>. Państwa członkowskie zobowiązały się do przygotowania 30 batalionów, 30 eskadr lotniczych i 30 okrętów wojennych, które będą gotowe w ciągu 30 dni przenieść się w dowolne miejsce na świecie i wykonywać operacje Sojuszu. W ciągu ostatnich lat NATO zwiększyło skalę ćwiczeń wojskowych, rozbudowano lotniska,

85 S.G. Jones, S. P. Daniels, C. Doxsee, D. Fata, K. McInnis, Forward Defense. Strengthening U.S. Force Posture In Europe, A Report of the CSIS Transnational Threats Project, 11.03.2024, <https://www.csis.org/analysis/forward-defense-strengthening-us-force-posture-europe>.

86 Central and Eastern Europe: NATO's New Centre of Gravity, eds. D.P. Jankowski, T. Stępniewski, (Prace IES, 6), Brussels – Lublin 2023.

87 NATO, Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5.09.2014, press release.

88 D. Lopes Da Silva, N. Tian, L. Béraud-Sudreau, A. Marksteiner, X. Liang, Trends in World Military Expenditure, SIPRI Fact Sheet, April 2022, <https://doi.org/10.55163/PNVP2622>.

89 NATO, Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9.07., press release.

90 NATO, Brussels Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 11–12.07.2018, press release.

poligony, składy amunicji i zwiększono obecność sił NATO (głównie amerykańskich) w Polsce i Rumunii. Projektem tym towarzyszyły bilateralne porozumienia USA z państwami wschodniej flanki NATO i liczne zakupy zbrojeniowe<sup>91</sup>.

W 2022 roku na szczycie NATO w Madrycie zaprezentowano nową koncepcję strategiczną NATO, która wprost wskazała, że głównym przeciwnikiem Sojuszu jest Rosja<sup>92</sup>. Sojusz zobowiązał się rozbudować siły NATO Response Force z 40 tys. żołnierzy do ok. 300 tys. W 2023 roku odbył się kolejny szczyt NATO w Wilnie<sup>93</sup>. Głównymi tematami, które tam poruszano, były zarówno (1) kwestie sojusznicze (realizacja koncepcji strategicznej; trzy regionalne plany obronne, przypisane dowództwom w Norfolk, Brunssum i Neapolu; rozbudowa sił szybkiego reagowania), jak i (2) zagadnienia „poza-sojusznicze”, w szczególności kwestie dotyczące relacji z Ukrainą.

Rosyjska agresja ożywiła NATO i przyczyniła się do rozwoju studiów strategicznych w Sojuszu<sup>94</sup>. Obecnie obserwowane są następujące procesy: (1) zbyt powolny wzrost zdolności wojskowych państw zachodnio-europejskich powoduje (2) nacisk na wydzielenie sił szybkiego reagowania do obrony Europy Wschodniej oraz prowadzi do (3) wzmocnienia dominacji USA w NATO.

Warto zauważyć, że obok komponentu militarnego coraz szerzej pojawiają się mniej tradycyjne dla NATO tematy infrastrukturalne i instytucjonalne, takie jak: odbudowa Ukrainy, współpraca przemysłowa, centra szkolenia wojsk, kwestie wywiadowcze, cybernetyczne i prawne. Sojusz zacieśnia współpracę państw członkowskich i niechętnie patrzy na próby monopolizacji europejskiego rynku zbrojeniowego przez UE. Pomimo różnic w deklaracji NATO-UE z 2023 roku wskazano nowe potencjalne obszary współpracy, takie jak: analiza rywalizacji geostrategicznej, budowanie odporności, ochrona infrastruktury krytycznej, przestrzeń kosmiczna czy klimat. W 2024 roku sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg, aby zintegrować wysiłki państw NATO, zaproponował utworzenie w ciągu 5 lat funduszu wsparcia dla Ukrainy o wartości 100 mld dolarów<sup>95</sup>.

Po wybuchu wojny na Ukrainie Unia Europejska skupiła się głównie na działaniach gospodarczych i anty-kryzysowych<sup>96</sup>. Pomimo że od fiaska w powołaniu sił ERRF minęło już 20 lat, europejskie problemy obronne pozostają wciąż te same. Europejczycy nadal nie posiadają ani środków finansowych, ani technologii (wywiad, rozpoznanie, wsparcie dowodzenia, transport, pociski precyzyjne, śmigłowce), aby zrekomensować potencjalną nieobecność USA. W ostatnich latach doszły do tego problemy kadrowe<sup>97</sup>. Główne europejskie armie mają problem z rekrutacją, podczas gdy Rosja jest w stanie szkolić ćwierć miliona poborowych rocznie<sup>98</sup>.

91 Zob. P. Wilczek, *Poland-U.S. Cooperation In The Years 2016-2020. Facts And Figures*, 17.06.2020, <https://warsawinstitute.review/news-en/poland-u-s-cooperation-in-the-years-2016-2020-facts-and-figures/>.

92 NATO 2022 Strategic Concept, NATO, <https://www.nato.int/strategic-concept/>.

93 Vilnius Summit Communiqué. Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius 11 July 2023.

94 Russian War Against Ukraine. Lessons Learned. Curriculum Guide, NATO Headquarters, Brussels, 8.12.2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_221175.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_221175.htm); *Containing Russia, Securing Europe*, eds. S. Greene, S.J. Rzegocki, Center for European Policy Analysis, Washington 2024; S. Charap, M. Priebe, *Planning for the Aftermath. Assessing Options for U.S. Strategy Toward Russia After the Ukraine War*, RAND, Santa Monica, Calif. 2024.

95 *NATO Proposes \$100 Billion, Five-Year Fund to Aid Ukraine*, Bloomberg, 02.04.2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-04-02/nato-proposes-100-billion-five-year-fund-to-support-ukraine?embedded-checkout=true>.

96 L. Pernotte, T. Lawrence, *EU Security and Defence After Ukraine*, ICDS Brief, October 2022.

97 B. Barry, H. Boyd, B. Giegerich, M. Gjerstad, J. Hackett, Y. Michel, B. Schreer and M. Tong, *The Future of NATO's European Land Forces: Plans, Challenges, Prospects*, IISS, London, June 2023.

98 Ch. Mölling, T. Schütz, *Preventing the Next War. Germany and NATO Are in a Race Against Time*, DGAP, Berlin, November 2023.

## WNIOSKI

- 1. Unii Europejskiej udało się zbudować infrastrukturę współpracy państw członkowskich, ale podstawowe zadania obronne pozostaną przez lata w gestii NATO.** Główną metodą działania UE jest stopniowy transfer suwerenności w kierunku struktur technokratycznych, co w takich tradycyjnych dziedzinach jak obronność nie jest efektywne i nie zyskuje poparcia państw.
- 2. Współpraca UE i NATO pozostawia wiele do życzenia, gdyż jej formuła nadal opiera się na porozumieniach Berlin Plus z 2002 roku.** Od 2005 roku obie organizacje współpracują głównie nieformalnie. Nie buduje to powagi żadnej z nich. Potrzebne są oficjalne regulacje współpracy.
- 3. Współpraca wojskowa NATO i UE doprowadziła w przeszłości do wielu problemów,** związanych z informacjami niejawnymi, zasobami, dowodzeniem i płatnościami. Wiele oficjalnych rozwiązań było niemożliwych do wdrożenia z powodu działań Turcji.
- 4. Problemem dla UE stała się niewiarygodna polityka Francji i Niemiec w 2022 roku, które po inwazji Rosji na Ukrainę otarły się o strategię appeasementu.** Utrata wiarygodności tych mocarstw doprowadziła państwa wschodnioeuropejskie do bliższej współpracy z USA. W rezultacie, w obszarze bezpieczeństwa UE jest traktowana w regionie jako „skrzynka z narzędziami” (logistyka, zaopatrzenie, ochrona granic). Liderzy UE nie są gotowi na wojnę.
- 5. W czasie kryzysów UE stała się efektywnym mechanizmem mobilizacji zasobów** (walka z COVID-19; sankcje na Rosję; wsparcie dla Ukrainy), podczas gdy NATO ma wciąż problem z wyegzekwowaniem np. wydatków wojskowych od europejskich członków Sojuszu.
- 6. W dziedzinie polityki obronnej UE powinna wspierać NATO** poprzez przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym i terrorystycznym, rozwój europejskich zdolności wojskowych, mobilności wojskowej czy zapewnianie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni.
- 7. Wspieranie przemysłu zbrojeniowego przez UE to dobry pomysł, ale będzie mieć ograniczoną skalę** z uwagi na brak środków oraz brak zgody państw członkowskich na ingerencję w ich obronność. Na przykład Polska importuje sprzęt wojskowy spoza UE (USA, Wielka Brytania, Korea Południowa) i trudno wyobrazić sobie sytuację, w której regulacje unijne wymuszałyby ograniczenie importu.



## REKOMENDACJE DLA POLSKI

- 1** **Polska powinna wspierać inicjatywy, które nie rozpraszają sił i wzmacniają bezpieczeństwo militarne w Europie Wschodniej.** W związku z tym zrozumiała jest wieloletnia niechęć polskiego rządu do angażowania się w unijne misje i operacje w Afryce. Polska jako *security provider* powinna animować zwiększoną współpracę i finansowanie bezpieczeństwa w regionie.
- 2** **Polska powinna wspierać NATO i UE w wypracowaniu porozumienia oficjalnie dzielącego obowiązki obu organizacji.** Unia Europejska powinna skupić się na bezpieczeństwie niemilitarnym, czyli ochronie ludności i infrastruktury krytycznej. NATO winno zadbać o jakość sił zbrojnych.
- 3** **Polska powinna zachęcać partnerów do wzmacniania zdolności wojskowych w obszarach największego deficytu.** Chodzi o takie obszary jak rozwój floty transportowej, wsparcie logistyczne operacji, zasoby do walki (np. amunicja precyzyjna, systemy raketowe i przeciwraketowe), systemy dowodzenia, rozpoznania i łączności. Programy budowy zdolności powinny być komplementarne i w swoich wariantach uwzględniać ograniczone wsparcie USA.
- 4** **Powołanie komisarza ds. obronności w Komisji Europejskiej nie powinno być dla Polski priorytetem,** ponieważ jego projektowane kompetencje wydają się dotyczyć głównie zarządzania Europejską Agencją Obrony i współpracy przemysłu zbrojeniowego w UE. Polska ma minimalny udział w tych inicjatywach. Dużo ważniejsze pozostają np. stanowiska wysokiego przedstawiciela oraz komisarzy z ustalonym przydziałem obowiązków. Polska powinna starać się o lepszą reprezentację regionu Europy Środkowo-Wschodniej w strukturach NATO.
- 5** **Polska powinna zadbać o szybką polonizację pozyskiwanego sprzętu wojskowego,** aby w przyszłości móc stać się licencjonowanym producentem i eksporterem technologii militarnych w Europie. Polonizacja technologii i produkcji pozwoli na uniknięcie obostrzeń wynikających z ewentualnych przyszłych regulacji dotyczących nabywania uzbrojenia poza UE.

# 7. BUDOWA PRZEMYSŁOWEGO POTENCJAŁU OBRONNEGO

FILIP SEREDYŃSKI



Opracowanie zawiera diagnozę sytuacji, w jakiej znalazł się polski przemysł zbrojeniowy w kontekście wojny w Ukrainie, wzrostu polskich wydatków obronnych, strategii Unii Europejskiej dotyczącej budowy europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego oraz zmian, jakie nastąpiły w ostatnich latach na krajowym rynku. Konkluzja zawiera rekomendacje dla decydentów dotyczące kolejnych działań, takich jak podjęcie programu inwestycyjnego w polski przemysł obronny, przejście w zbrojeniowiec na gospodarkę wojenną i ulokowanie w jednym ministerstwie instrumentów oddziaływania na przemysł zbrojeniowy (inwestycje, zamówienia, nadzór właścicielski). Przeprowadzenie inwestycji w przemysł obronny wymaga ustawowego uregulowania zasad budowy potencjału przemysłowego. Poza inwestycjami rządowymi należy wykorzystać zakupy zagraniczne do budowy krajowej bazy przemysłowej, tak jak realizowała to np. Korea Południowa. Sceptyczna ocena możliwości rozwoju polskiego przemysłu przy wsparciu ze strony programów unijnych nie wyklucza podejmowania w tym zakresie działań, których konkretne przykłady także opisano w konkluzjach.

## ZAGROŻENIE WOJNĄ A INWESTYCJE W POLSKI PRZEMYSŁ OBRONNY

W ostatnich latach Polska stanęła wobec poważnego zagrożenia agresją rosyjską. W tej sytuacji konieczne stało się wzmocnienie potencjału militarnego oraz rozwój własnego przemysłu zbrojeniowego. Należy podkreślić, że nie jest możliwe wygranie pełnoskalowej wojny obronnej bez własnego przemysłu zbrojeniowego. Bez dostaw nowego uzbrojenia i amunicji oraz bez serwisowania i napraw sprzętu wojskowego nie da się prowadzić intensywnych i długotrwałych walk. W Polsce zapomina się o tej oczywistej tezie. W wielu przypadkach Polska nabywała w znacznej skali sprzęt zagraniczny, ale przy tym nie zapewniono możliwości własnego serwisowania i napraw na poziomie przemysłowym nabywanego uzbrojenia, nie wspominając o możliwości uzupełnienia strat nowym uzbrojeniem krajowej produkcji.

Równocześnie wydatki Polski na zbrojenia są niebagatelne. Nastąpił skokowy wzrost budżetu MON: od 2023 roku wzrósł on do 3,0 proc. PKB. Z uwagi na ten wzrost oraz na przychody z emisji obligacji Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych potencjalny budżet na wydatki obronne zwiększył się w 2023 roku o w przybliżeniu 76 mld zł, co oznacza w wartościach nominalnych więcej niż podwojenie w stosunku do 2021 roku. Jeszcze przed wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny Polska była w czołowie państw Sojuszu Północnoatlantyckiego, jeżeli chodzi o procentowy udział PKB w wydatkach na cele obronne. Po zmianach będziemy liderem, jako kraj przeznaczający na nie nawet 4 proc. PKB.

Środki na zbrojenia, którymi obecnie dysponuje Polska, powinny przede wszystkim służyć podniesieniu zdolności militarnych. Niemniej obowiązkowe staje się wykształcenie w polskim przemyśle zbrojeniowym zdolności do samodzielnego serwisowania i napraw sprzętu na poziomie przemysłowym. Żadna armia na

świecie nie serwisuje samodzielnie sprzętu na wszystkich poziomach naprawczych. Ograniczona jest także możliwość prowadzenia serwisu w warunkach wojennych za granicą. Konieczne okazuje się wtedy zmilitaryzowanie własnych zakładów przemysłowych, przygotowywanych wcześniej do prowadzenia działań w warunkach wojennych, i z wykorzystaniem takiej, w pełni dyspozycyjnej, bazy przywracanie zdolności bojowych sprzętu oraz uzupełnianie strat.

Z myślą o produkcji nowego sprzętu wojskowego należy maksymalizować możliwość ulokowania jej w polskich zakładach. Przyniosłoby to korzyści polskiej gospodarce, podniosło kulturę techniczną i umożliwiło dysponowanie posiadanymi mocami produkcyjnymi w razie wybuchu konfliktu zbrojnego.

## PRZYKŁAD KOREAŃSKI

Dokonywanie zakupów, w trakcie których dochodzi do transferu technologii produkcyjnej i serwisowej, okazuje się znacznie trudniejsze niż tzw. zakupy z półki (tj. zakupy bez offsetu i bez transferu technologii). Jednak w dłuższej perspektywie przynosi to korzyści ekonomiczne i militarne. Metoda zakupów „z półki” była charakterystyczna dla krajów takich jak Arabia Saudyjska czy Egipt. Pomimo znacznych nakładów na zbrojenia nie zbudowano tam istotnej bazy przemysłowej. Na zupełnie innym biegunie sytuują się Szwecja, Izrael, Korea Południowa czy Turcja.

Budowa przemysłu lotniczego przez Koreę Południową stanowi dla Polski ciekawe studium przypadku, ponieważ Seul stawał przed dylematami zbliżonymi do aktualnych problemów Polski. Oba państwa nie chcą naruszać więzi, jakie łączą je z USA, ale jednocześnie dążą do zachowania pewnej niezależności swoich zakładów i dywersyfikacji źródeł dostaw zaawansowanych systemów uzbrojenia. Oba państwa stoją przed realnymi zagrożeniami ich bezpieczeństwa. Zarówno Polska, jak i Korea Południowa zdecydowały się na zakup samolotów produkcji amerykańskiej (Polska – F-16 C/D Block 52+ oraz F-35, Korea Południowa – F-16 oraz F-15K Strike Eagle), co zdeterminowało dalszy rozwój bazy przemysłowej, logistycznej i szkoleniowej sił powietrznych obu państw na kolejne dekady.

W latach 70. XX w. koreański rząd zmienił politykę zakupową sprzętu wojskowego z pozyskiwania gotowych statków powietrznych z zagranicy na produkcję maszyn w kraju. Przykładem nowego podejścia była produkcja w Korei Południowej śmigłowców 500MD na licencji amerykańskiego koncernu Hughes, samolotów myśliwskich F-5 E/F na licencji koncernu Northrop Grumman czy maszyn F-16. W 1973 roku koreański rząd ogłosił Plan Rozwoju Przemysłu Chemicznego i Ciężkiego (Heavy and Chemical Industry Development Plan), który zakładał zmianę kierunków wsparcia przemysłu przez koreańską administrację. Od 1978 roku obowiązuje nowe prawo, które ma stymulować prace badawczo-rozwojowe w sektorze lotniczym. W perspektywie Koreańczycy dążą do tego, aby koszt budowy własnych konstrukcji w lokalnych zakładach wykorzystujących koreańską myśl techniczną oscylował wokół 130 proc. ceny rozwiązań dostępnych „z półki” za granicą. Niemniej budowa własnego lotniczego potencjału przemysłowego wymagałaby olbrzymich nakładów finansowych z perspektywą na niski wolumen produkcji. W związku z tym koreańskie przedsiębiorstwa rozpoczęły budowę swojej pozycji od finalnego montażu maszyn, budowy płatowca i silników. Awionika, wnętrza, oprzyrządowanie czy elementy hydrauliczne w większości importowano.

Istotnym momentem dla rozwoju koreańskiego przemysłu lotniczego był program koreańskiego samolotu myśliwskiego (Korean Fighter Program), który w debacie publicznej pojawił się w 1983 roku. Był to największy program zbrojeniowy w historii Korei Południowej. Rząd podjął konkretne kroki już w 1985 roku. W efekcie w 1994 roku Samsung rozpoczął produkcję samolotów F-16. Do 1999 roku powstało ich 120 egzemplarzy. Dzięki całemu przedsięwzięciu koncern stał się liderem wśród koreańskich firm lotniczych.

Współpraca offsetowa Samsunga z General Dynamics, przejętym w 1993 r. przez Lockheed Martin, zaowocowała nowym projektem lotniczym w postaci programu budowy naddźwiękowego, zaawansowanego samolotu szkolnego (KTX-2, następnie przemianowany na T-50), który rozpoczął się w 1991 roku. Dzięki offsetowi Samsung uzyskał technologię budowy części płatowca, komponentów silników odrzutowych oraz wsparcie przy przyszłym eksporcie nowej maszyny. Dzięki offsetowi firmy koreańskie mogły rozpocząć prace nad F/A-50, a następnie nad samolotem piątej generacji KF-X (budowanym razem z Indonezją).

Przykład koreański pokazuje, jak połączyć podnoszenie potencjału militarnego z budową własnych kompetencji obronnych.

## ZNACZENIE CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej utrudnia podążanie ścieżką koreańską w rozwoju własnego przemysłu obronnego ze względu na unijne regulacje prawne oraz z uwagi na słabą pozycję polskich przedsiębiorstw na otwartym rynku europejskim.

Rozbudowane regulacje Unii Europejskiej z zakresu pomocy publicznej, swobody przepływu towarów i usług oraz zamówień publicznych utrudniają protekcyjną politykę państwa w zakresie przemysłu obronnego. Furtką dla kierowania zamówień zbrojeniowych do rodzimych przedsiębiorstw stanowi obecnie jedynie art. 346 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), pozwalający wyjątkowo na działania protekcyjną pod warunkiem wykazania istnienia podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa. Pojęcie podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa jest restrykcyjnie definiowane przez organy unijne, a możliwość stosowania tej regulacji była wielokrotnie ograniczana, np. poprzez wprowadzenie tzw. dyrektywy obronnej<sup>99</sup>. Dyrektywa harmonizowała przepisy dotyczące zamówień publicznych w zakresie obronności i zrównywała pozycję poszczególnych dostawców bez względu na państwo pochodzenia. Odstąpienie od reguł dyrektywy z 2009 roku jest możliwe jedynie w drodze wyjątku regulowanego przez art. 346 ust. 1 lit. b TFUE. W najnowszej propozycji zmian traktatowych także ta furtka opisana w art. 346 ust. 1 lit. b TFUE jest praktycznie zamykana, gdyż zgoda na zastosowanie tego przepisu ma być uzależniana od decyzji Komisji.

Organy unijne wielokrotnie przyjmowały dokumenty przewidujące strategię rozwoju europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego (ang. European Defence Technological and Industrial Base – EDTIB)<sup>100</sup>. Unijna strategia podkreśla, że istotne jest tworzenie rynkowych warunków sprzyjających niezakłóconej konkurencji między koncernami zbrojeniowymi. Równocześnie czasowo dopuszcza stosowanie offsetu, wskazując na szkodliwość tego instrumentu polityki gospodarczej dla wolnego rynku. W perspektywie przewiduje jego likwidację.

99 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywę 2004/17/WE i 2004/18/WE.

100 (1) Strategia rozwoju europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego Europejskiej Agencji Obrony z 2007r.; (2) Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pod nazwą „Strategia na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego”; (3) Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 24 lipca 2013 r. – „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego europejskiego sektora obronności i bezpieczeństwa”; (4) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego; (5) Sprawozdanie Komisji Europejskiej z 24 czerwca 2014 r. dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowy ład na rzecz europejskiego sektora obronności. Plan działania w obszarach będących przedmiotem komunikatu COM(2013)542 „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa”; (6) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wpływu zmian na europejskim rynku wyposażenia obronnego na możliwości w zakresie obronności i bezpieczeństwa w Europie.



W listopadzie 2016 roku Komisja Europejska ogłosiła Europejski plan działania na rzecz obronności (European Defence Action Plan – EDAP). Stwierdza się w nim, że Unia Europejska potrzebuje wzmocnienia zdolności obronnych państw członkowskich poprzez wspólne pozyskiwanie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, rozwój i utrzymanie pełnego spektrum zdolności operacyjnych na lądzie, morzu, w powietrzu i w przestrzeni kosmicznej. Efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych oraz silniejsza baza przemysłowa mogą zostać osiągnięte przez wzmocnienie jednolitego rynku uzbrojenia (Defence Single Market), redukcję dublujących się kompetencji przemysłowych oraz poprawę konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw zbrojeniowych. W 2017 roku ogłoszono Działanie przygotowawcze w zakresie badań nad obronnością (ang. Preparatory Action on Defence Research – PADR), które było pilotażowym programem zrealizowanym w latach 2017–2019. Kolejnym krokiem był projekt Europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego (ang. European Defence Industrial Development Programme – EDIDP) obejmujący fazę rozwoju zdolności między badaniami a produkcją. Dla programu przewidziano budżet w wysokości 500 mln euro na lata 2019–2020 z przeznaczeniem na współfinansowanie wspólnych europejskich projektów, które przyczyniają się do rozwoju innowacyjności i konkurencyjności przemysłu obronnego. W 2021 roku wystartował właściwy program Europejskiego Funduszu Obrony (ang. European Defence Fund – EDF). Komisja Europejska w latach 2021–2027 przeznaczy na EDF prawie 8 mld euro. Środki w wysokości 2,7 mld euro posłużą sfinansowaniu wspólnych badań w dziedzinie obronności, a 5,3 mld euro Komisja przekaże na wspólne projekty rozwoju zdolności produkcyjnych – uzupełniając je o współfinansowanie narodowe. W założeniach EDF ma wspierać konkurencyjne i oparte na współpracy przemysłowej projekty w całym cyklu badań i rozwoju, aby wywrzeć większy wpływ na europejskie zdolności obronne oraz potencjał produkcyjny europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej.

Unijna strategia promuje jednak silne przemysły zbrojeniowe największych państw unijnych, w szczególności Niemiec, Francji i Włoch. Koncerny zbrojeniowe z tych krajów jako najbardziej zaawansowane technicznie mogą skutecznie konkurować z przedsiębiorstwami działającymi w nowo przyjętych państwach członkowskich UE i zwyciężać w przetargach na dostawy uzbrojenia. Prowadzi to do marginalizacji i postępującej degradacji krajowej bazy przemysłowej w państwach tzw. nowej Unii oznaczającej częściowe uzależnienie od dostaw uzbrojenia z zagranicy. Dodatkowo zakaz stosowania offsetu mógłby jeszcze pogorszyć sytuację mniej konkurencyjnych przemysłów zbrojeniowych państw z Europy Środkowo-Wschodniej. Produkcji uzbrojenia z tych krajów zostałaby tym samym odcięty od środków pozwalających na zmniejszenie luki technologicznej i dodatkowe inwestycje mające zwiększać ich potencjał. Takie działanie jest sprzeczne z trendami na światowym rynku zbrojeniowym, na którym wartość bezpośrednich i pośrednich zobowiązań offsetowych systematycznie rosła i nadal rośnie.

Polskie przedsiębiorstwa zbrojeniowe są słabsze ekonomicznie od europejskich gigantów, takich jak Airbus, Rheinmetall czy Leonardo. Na unijnym otwartym rynku zbrojeniowym nie są w stanie konkurować z silniejszymi finansowo, organizacyjnie i technologicznie potentatami, wspieranymi dodatkowo bardzo energicznie przez poszczególne rządy. Zrównanie pozycji przedsiębiorstw zagranicznych z pozycją polskich firm w zamówieniach dla polskiego wojska doprowadziłoby w krótkim czasie do eliminacji znacznej większości rodzimych przedsiębiorstw z rynku zbrojeniowego, co przekładałoby się na osłabienie zdolności obronnych państwa polskiego.

W efekcie dochodzi do splotu dwóch zjawisk. Z jednej strony korzystne dla Polski członkostwo w Unii Europejskiej skutkuje dostępem polskiego przemysłu do hojnych programów zbrojeniowych oraz do olbrzymiego europejskiego rynku, z drugiej – programy te oraz dostęp do rynku jest w znacznie większym stopniu wykorzystywane przez najsilniejsze na rynku podmioty francuskie, niemieckie i włoskie, co w efekcie może doprowadzić do całkowitej marginalizacji polskiego przemysłu.



Problem ten jak w soczewce skupił program dofinansowania przez Komisję produkcji amunicji. Z kwoty 500 mln euro polskie firmy otrzymają wyłącznie 2,1 mln euro, co w porównaniu z dotacjami przyznanymi np. firmom niemieckim w wysokości 85 mln euro jest kwotą znikomą. Przyczyny tego są wielopłaszczyznowe. Zawiódł przede wszystkim lobbing przy określaniu założeń projektu. W efekcie jednym z dyskryminujących polski przemysł założeń był wymóg wkładu własnego na poziomie przekraczającym 50 proc. wartości inwestycji oraz zaplanowane przeznaczenie środków na poszczególne komponenty amunicji. Nie bez znaczenia pozostaje stan polskiej zbrojeniówki, cierpiącej na braki kapitałowe i niski poziom organizacyjny w części obszarów. W konsekwencji silni europejscy producenci stali się jeszcze silniejsi, a polski przemysł zbrojeniowy ponownie utracił część dystansu do nich.

Należy, niestety, założyć, że sytuacja, która zaistniała w przypadku programu amunicyjnego będzie się powtarzać, niemniej Polska może podejmować działania minimalizujące straty.

## SYTUACJA WEWNĘTRZNA

Wejście w życie ustawy o obronie Ojczyzny nie spowodowało przełomu dla polskiego przemysłu zbrojeniowego. W ustawie zasadniczo powielono dotychczasowe przepisy dotyczące mobilizacji gospodarki, militaryzacji przedsiębiorstw obronnych czy dokonywania zamówień obronnych. Regulacje te są niewystarczające dla zapewnienia prawidłowego przygotowania przemysłu na czas „W”. Powszechny jest brak kierunków ewakuacji przemysłu i ich pracowników oraz podjęcia produkcji w nowych, zabezpieczonych lokalizacjach w czasie wojny. Zakłady są nadal wrażliwe na brak dostaw mediów. Środki przyznawane na utrzymanie zdolności serwisowych i produkcyjnych na czas „W” stanowią niewielki procent rzeczywistych potrzeb. Do rangi symbolu urosły braki w zakresie obrony cywilnej oraz uchylene ustawy o obronie cywilnej bez wprowadzenia regulacji zastępującej dotychczasowe przepisy.

W pewnym sensie ustawa o obronie Ojczyzny jest krokiem wstecz. Nakłada ona wprawdzie na Radę Ministrów obowiązek uwzględniania polskiego przemysłowego potencjału obronnego oraz wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w projektach ustaw budżetowych albo projektach ustaw o prowizorium budżetowym w zakresie wydatków na modernizację techniczną sił zbrojnych, jednak jej postanowienia są bardzo ogólne, nie zawierają żadnego wskaźnika procentowego (jaki istniał wcześniej w odniesieniu do prac B+R). Uniemożliwia to rzeczową weryfikację działań rządu, co w praktyce daje Radzie Ministrów, a w rzeczywistości Ministrowi Obrony Narodowej dowolność w prowadzeniu polityki zbrojeniowej, która może przewidywać składanie zamówień na sprzęt wojskowy niemal wyłącznie u zagranicznych dostawców z marginalnym udziałem polskich przedsiębiorstw zbrojeniowych, centrów badawczo-rozwojowych czy uczelni wyższych. Należy podkreślić, że ustalając konkretny poziom wydatków na modernizację techniczną armii realizowany z udziałem polskich podmiotów, MON stymulowałaby ich rozwój poprzez stworzenie stabilnego mechanizmu finansowania ich działalności.

Od 2014 roku obowiązuje ustawa offsetowa, która jednak nie jest stosowana automatycznie, a jedynie wówczas, gdy konieczność jej zastosowania zostanie stwierdzona w trybie ustalenia istnienia podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa. W tym procesie decydującą rolę odgrywa MON, który w efekcie całkowicie uznaniowo decyduje o zastosowaniu offsetu.

Zasady budowy obronnego potencjału przemysłowego dodatkowo są wyjątkowo niejasne w regulacjach wewnętrznych MON. Kluczowa w tym zakresie decyzja ministerstwa<sup>101</sup> ma obecnie niejasny status prawny i pomimo braku jej jednoznacznego uchylecia uważa się, że wygasta. Zawierała ona kluczowy instrument paraoffsetowy stosowany w wielu zamówieniach, pozwalający na budowę potencjału przemysłowego przy dokonywaniu zamówień obronnych w trybie art. 346 TFUE. W konsekwencji narzędzie to nie jest w praktyce często stosowane pomimo formalnej możliwości jego wprowadzenia przez zamawiających w ich wewnętrznych regulacjach.

Rezultatem jest dokonywanie gigantycznych zakupów zagranicznych bez budowy lub wykorzystania krajowego przemysłu, jak również bez zapewnienia serwisowania nabywanego sprzętu w krajowym przemyśle.

Sytuację pogarsza złożony nadzór właścicielski nad jedną z najważniejszych polskich firm zbrojeniowych tj. nad Polską Grupą Zbrojeniową (PGZ). Pomimo oczywistego powiązania tej firmy z MON czynności właścicielskie wykonuje MAP. Przy braku przełamania zjawiska „Polski resortowej” jest to przyczyną niepotrzebnych napięć i niewykorzystania przez MON potencjału polskiej zbrojeniówki.

Pozytywem jest niewątpliwie rozwój prywatnych przedsiębiorstw zbrojeniowych. Pionierem jest Grupa WB Electronics, która odnotowuje stały rozwój i sięga do kolejnych obszarów, niemniej także wiele innych firm rozwija się dynamicznie. Wzrost wolumenów zamówień obronnych, ale także patriotyzm przedsiębiorców skutkuje coraz większym zainteresowaniem inwestycjami w zbrojeniówkę. W branżę obronną zaczynają inwestować przedsiębiorcy zaangażowani wcześniej w budownictwo mieszkaniowe, motoryzację, IT czy inne tradycyjnie cywilne branże. Są to firmy, którym w znacznej części do rozwoju potrzebna będzie jednak kooperacja z PGZ, będącą najważniejszym integratorem polskich produktów obronnych, gdyż ich produkcja będzie częścią szerszego łańcucha dostaw. Polska Grupa Zbrojeniowa będzie natomiast kluczowym prime contractorem i z tego względu pozostanie podmiotem o bardzo istotnym znaczeniu dla obronności państwa.

Przede wszystkim jednak pomimo trwającej wojny na Ukrainie i konieczności dostaw i wykonywania napraw sprzętu dla wojska ukraińskiego polska zbrojeniówka nie przeszła na tryb wojenny. Zamówienia dotyczące produkcji amunicji wielkokalibrowej obejmują kilkadziesiąt tysięcy sztuk rocznie. Są to liczby odpowiadające kilkunastodniowemu zużyciu amunicji w trwającej wojnie. Nie powstają nowe linie produkcyjne, a większość zakładów pracuje w trybie jednozmianowym. Nie zastosowano regulacji ustawy o obronie ojczyzny dotyczących mobilizacji i militaryzacji zakładów. Programy inwestycji w polską zbrojeniówkę prowadzone przez polski rząd są realizowane bardzo wolno. Z planowanego dokapitalizowania PGZ kwotą 13 mld zł, zainwestowano dotychczas 1,45 mld zł<sup>102</sup>. Jedną z przyczyn jest wybrana formuła, polegająca na finansowaniu inwestycji z Funduszu Inwestycji Kapitałowych lub z Funduszu Reprywatyzacji, przewidująca restrykcyjne warunki przyznawania finansowania.

101 Decyzja Nr 367/MON z 15 września 2015 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa.

102 J. Palowski, *Gdzie jest 13 mld złotych dla zbrojeniówki?*, Defence 24, 12.04.2024, <https://defence24.pl/przemysl/gdzie-jest-13-mld-zlotych-dla-zbrojeniowki>.

## KONKLUZJE

Trwająca wojna na Ukrainie i zagrożenie bezpieczeństwa Polski wymagają zrealizowania programów inwestycyjnych w polski przemysł obronny dotyczących produkcji sprzętu wojskowego oraz amunicji.

Zbrojeniówka powinna przejść na tryb wojenny, tj. zakłady powinny pracować z pełnym wykorzystaniem mocy produkcyjnych w trybie trzymianowym z częściowym wykorzystaniem mechanizmów przewidzianych w Planie zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych, o którym mowa w ustawie o obronie Ojczyzny. (Wcześniej był to Program Mobilizacji Gospodarki).

Wymaga to szeregu działań podejmowanych w bardzo ścisłej współpracy MON i PGZ, takich jak przeznaczenie środków inwestycyjnych na budowę potencjału, udzielenie zamówień i uruchomienie mechanizmów mobilizacyjnych zabezpieczających m.in. braki kadrowe. W związku z tym nadzór nad PGZ powinien znaleźć się w MON i powinien być wykonywany przez wyspecjalizowaną cywilną strukturę, np. agencję. Cywilna agencja powinna skupiać kompetencje w zakresie inwestycji w przemysł zbrojeniowy, zamówień obronnych, jak i nadzoru nad zbrojeniówką.

Sposób budowy potencjału przemysłowego powinien zostać uregulowany ustawowo, w ustawie o obronie ojczyzny. Powinno zostać ustawowo przewidziane inwestowanie przez MON w infrastrukturę produkcyjną i serwisową, która następnie, stanowiąc własność ministerstwa, byłaby użytkowana przez przedsiębiorstwa zbrojeniowe realizujące kontrakty dla MON.

W przypadku zamówień zagranicznych należy każdorazowo przewidywać budowę krajowego potencjału co najmniej w zakresie serwisowania nabywanego sprzętu wojskowego. Potencjał, w zależności od poziomu, powinien być ustanawiany w jednostkach Wojska Polskiego, w przedsiębiorstwach przemysłu obronnego, w tym nie należy wykluczać budowy potencjału przez zagraniczne podmioty, np. w formie konsorcjum czy joint venture z rodzimymi firmami.

W Brukseli powinno zostać ustanowione stałe przedstawicielstwo polskich firm zbrojeniowych, którego zadaniem byłby lobbing w odniesieniu do założeń programów zbrojeniowych, przede wszystkim w ramach EDF. Głównym celem powinno być ustanowienie tzw. kopert narodowych w programach zbrojeniowych, tj. zabezpieczenia minimalnego pułapu środków, jakie ma otrzymać każde państwo. Ponadto przedstawicielstwo powinno promować wśród polskich podmiotów udział w europejskich programach oraz edukować i wspierać polskie firmy i ośrodki badawczo-rozwojowe w tym zakresie.

# **8. NIEDOREPREZENTOWANIE POLAKÓW W SŁUŻBIE CYWILNEJ W INSTYTUCJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

ANGELIKA GIERAŚ



**Celem artykułu jest pokazanie, że mimo dwudziestu lat członkostwa w Unii Europejskiej Polska jest niedostatecznie reprezentowana na szczeblu administracji unijnej. Ogranicza to możliwość wpływania na proces decyzyjny i promowanie narodowych interesów. Rażąca dysproporcja w tym zakresie ogranicza możliwości skutecznego bronięcia interesów, a także kształtowania unijnych programów politycznych. Mimo przyjmowanych przez UE programów i zaleceń mających na celu wyrównanie reprezentacji narodowej w unijnej służbie cywilnej sytuacja stale się pogarsza. Nierówna reprezentacja zagraża legitymizacji Unii Europejskiej, zwiększając wśród Polaków poczucie peryferyjności, a także podważa spójność demokratyczną całej organizacji. Znalezienie skutecznych narzędzi wyrównujących udział reprezentantów poszczególnych krajów członkowskich w unijnych strukturach jest kluczowe dla zapewnienia przyszłej legitymacji Unii Europejskiej.**

## **SŁUŻBA CYWILNA W INSTYTUCJACH UE PO 2004 ROKU**

W 2004 roku, kiedy to nastąpiło największe rozszerzenie Unii Europejskiej o 10. nowych państw członkowskich, w życie weszła także reforma unijnej służby cywilnej, przeprowadzona przez ówczesnego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Neila Kinnocka. Wprowadzono nowy regulamin pracowniczy urzędników UE, którego istotną cechą były znaczne obniżki wynagrodzeń wszystkich osób zatrudnionych po 1 maja 2004 roku, ograniczenie perspektyw emerytalnych dla wielu innych osób oraz stopniowe pogarszanie się warunków zatrudnienia. Wzbudziło to niechęć wielu pracowników UE, chociaż presja na budżety, która w dużej mierze napędzała te zmiany, została w rzeczywistości narzucona Komisji ogólnie przez państwa członkowskie w Radzie Unii Europejskiej.

W 2004 roku powstał również Europejski Urząd Doboru Kadr<sup>103</sup> (EPSO), który jest kluczową instytucją w rekrutowaniu kandydatów do pracy w instytucjach UE. Odpowiada on za organizację konkursów na urzędników służby cywilnej w instytucjach Unii Europejskiej, pracowników kontraktowych oraz personelu tymczasowego, zatrudnionego na czas określony. Aby zostać urzędnikiem unijnym zatrudnionym dożywotnio w służbie cywilnej w instytucjach Unii Europejskiej trzeba mieć obywatelstwo jednego z 27 państw członkowskich UE, znać biegle jeden z języków urzędowych UE (1 z 24 języków) oraz jeden z języków roboczych (1 z 3 języków: angielski, francuski lub niemiecki) na poziomie B2. W przypadku mężczyzn istnieje jeszcze warunek uregulowanego stosunku do służby wojskowej w państwie członkowskim. Wykształcenie wyższe formalnie nie jest przesłanką konieczną do spełnienia, aby zostać unijnym urzędnikiem w stopniu zaszergowania AST (asystenci). Jednak, aby być urzędnikiem UE – administratorem AD w najniższym stopniu zaszergowania (czyli AD 5), trzeba posiadać dyplom ukończenia studiów wyższych pierwszego stopnia, ale nie jest wymagane doświadczenie zawodowe. Spełniając te ogólne kryteria, każdy obywatel UE ma prawo podejść do konkursu organizowanego przez EPSO.

Obecnie, od 2023 roku, procedura rekrutacyjna dla kandydatów starających się o pracę w instytucjach unijnych uległa zmianie polegającej na skróceniu z trzech do dwóch etapów, a także wprowadzono możliwość zdalnego zdawania testów preselekcyjnych, które zostały rozszerzone o testy z umiejętności cyfrowych, wiedzę o Unii Europejskiej oraz test rozwiązywania studium przypadku (case study), który wcześniej był w trzecim etapie rekrutacji<sup>104</sup>. Po uzyskaniu 50 proc. poprawnych odpowiedzi z testów komputerowych kandydaci są wpisywani na listę laureatów. Dopiero na tym etapie działały HR instytucji UE, dyrektorzy czy

103 Oficjalna strona internetowa Europejskiego Urzędu Doboru Kadr, <https://eu-careers.europa.eu/pl>.

104 Szczegółowe informacje dotyczące ścieżki rekrutacyjnej są dostępne na stronie internetowej: [www.epso.eu](http://www.epso.eu).



kierownicy wydziałów (Head of Unit) mogą zapraszać kandydatów na rozmowy rekrutacyjne badające ich kompetencje miękkie i motywację do pracy w służbie cywilnej w instytucjach Unii Europejskiej. Właściwie dopiero po zdaniu testów komputerowych EPSO rekruterzy zaczynają przeglądać CV laureatów, zwracając uwagę na ich doświadczenie zawodowe, kompetencje językowe, umiejętności, staż pracy, dodatkowe kursy<sup>105</sup>.

Istnieje istotna rozbieżność pomiędzy zasadami zatrudniania urzędników w służbie cywilnej w instytucjach Unii Europejskiej, a stosowaną praktyką. Z jednej strony występują duże dysproporcje w zakresie liczby zatrudnionych obywateli poszczególnych państw członkowskich<sup>106</sup>, z drugiej zaś w prawie unijnym obowiązuje zasada równowagi geograficznej państw członkowskich<sup>107</sup>, która powinna odnosić się również do personelu pracującego w instytucjach Unii Europejskiej<sup>108</sup>. Dyskryminacja ze względu na narodowość jest zabroniona co do zasady przez unijne traktaty, Kartę Praw Podstawowych i regulamin pracowniczy. Jednocześnie regulamin pracowniczy nakłada na instytucje UE wymóg zatrudnienia pracowników reprezentujących jak najszerszy zasięg geograficzny (art. 27)<sup>109</sup>. Wymóg zachowania równowagi między tymi elementami umożliwi instytucjom uwzględnianie obywatelstwa przy obsadzaniu określonych stanowisk, w przypadku gdy kwalifikacje różnych kandydatów są zasadniczo podobne.

## KWOTY NARODOWE

Unia Europejska (UE) jest organizacją międzynarodową dającą zatrudnienie na całym świecie, nie tylko w Europie. Od czasu wstąpienia do niej Polski, czyli od 2004 roku Polsce nie udało wypełnić się tzw. kwoty narodowej, oszacowanej na poziomie 8,2 proc. zatrudnionych w służbie cywilnej w instytucjach UE<sup>110 111</sup>. Kwota narodowa jest wyliczana na podstawie siły państwa określonej przez stosunek liczby jego obywateli do liczby obywateli wszystkich 27 państw należących do UE. W regulaminie pracowniczym znajduje się klauzula zawierająca wymóg „proporcjonalnej reprezentacji”. Oznacza to, że każda dyrekcja generalna ma „wskaźniki orientacyjne” dotyczące narodowości swoich pracowników i rekrutując nowych urzędników, powinna zapewnić równowagę geograficzną wśród pracowników i odzwierciedlać wartości europejskiej służby cywilnej, które uwzględniają bogatą różnorodność kulturową i językową. Nie ma również parytetu płci, ale nowa strategia w zakresie zasobów ludzkich ma na celu zwiększenie liczby kobiet na stanowiskach kierowniczych, aby osiągnąć równowagę w tym względzie<sup>112</sup>. Kwota narodowa przekłada się nie tylko na liczebność reprezentacji w służbie cywilnej, ale również np. na liczbę eurodeputowanych w Parlamencie Europejskim, gdzie Polsce przypadają 52 mandaty. W 2010 roku ówczesny wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej ds. stosunków międzyinstytucjonalnych i administracji Maroš Šefčovič, przedstawiając gruntowną reformę procedury rekrutacyjnej do pracy w instytucjach UE, powiedział: „Do końca tego roku dotrzemy słowa i kwoty zostaną wypełnione na wszystkich poziomach zatrudnienia”<sup>113</sup>. Do tej pory jednak obietnica ta nie została spełniona.

105 Nowy model konkursów – będą krótsze, sprawniej organizowane i bardziej przystępne!, <https://eu-careers.europa.eu/pl/introducing-faster-leaner-and-more-accessible-competition-model#tab-2>.

106 M. Cedro, *Mamy za mało urzędników w unijnej biurokracji*, „Dziennik Gazeta Prawna” [online], 27.04.2019, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1410006,mamy-za-malo-urzednikow-w-unijnej-biurokracji.html>.

107 Artykuł 9 Traktatu o Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

108 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie art. 27 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej oraz art. 12 warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (równowaga geograficzna), COM(2018) 377 final/2, Bruksela, 24.08.2018 r., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0377R\(01\)&from=LV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0377R(01)&from=LV).

109 Regulamin pracowniczy z 2021 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:01962R0031-20210101>.

110 Strategia wspierania Polaków w instytucjach UE, Raport Stowarzyszenia Network PL, 2020, <https://www.network-pl.org/wp-content/uploads/20-23/01/2022-Network-PL-Strategia-wspierania-Polakow-w-instytucjach-UE2728.pdf>.

111 M. Groszek, *Czy może być więcej Polaków w instytucjach?* „Rzeczpospolita” [online], 3.01.2016, <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art4029691-czy-moze-byc-wiecej-polakow-w-instytucjach-ue>.

112 National Quota, EU Training, <https://eutraining.eu/epso-glossary/national-quota>.

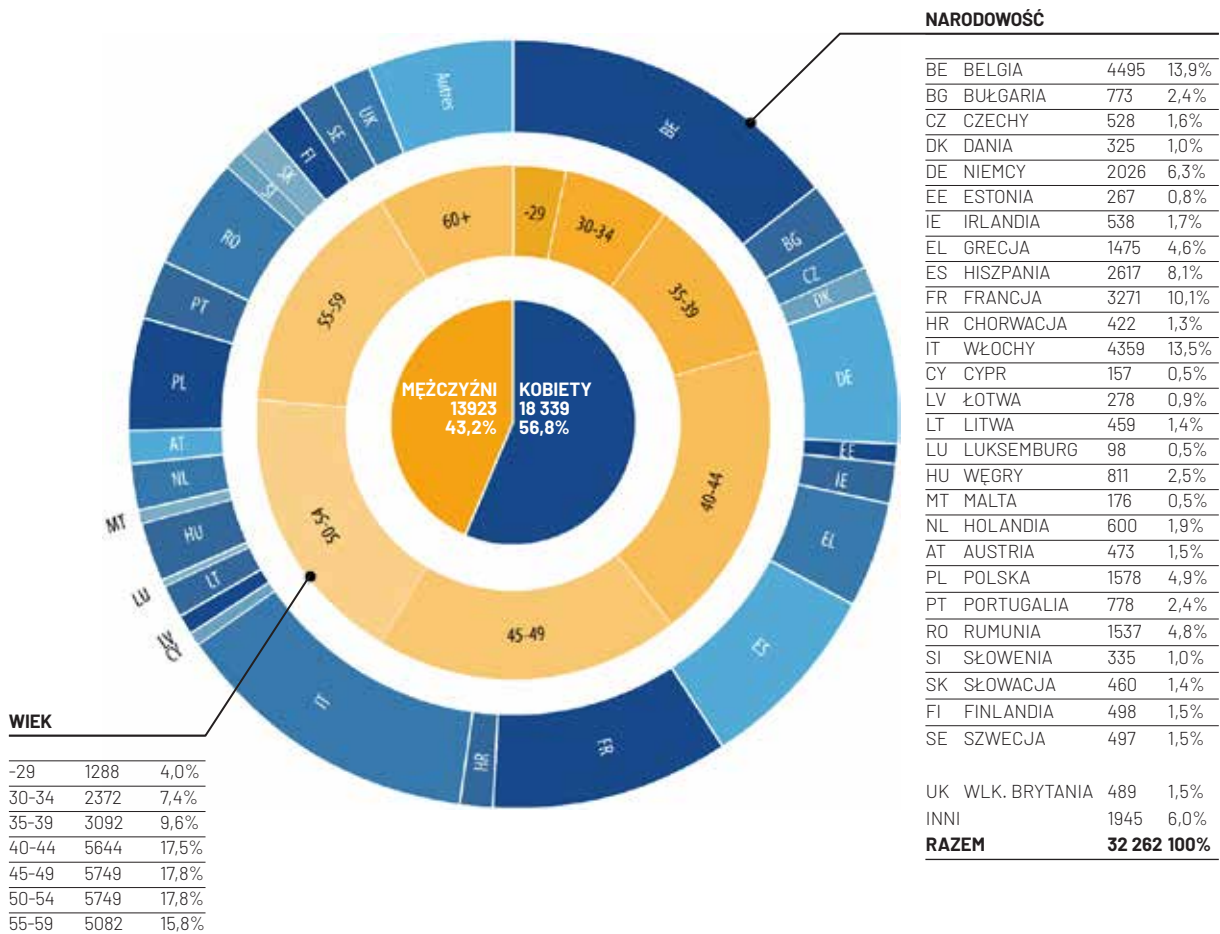
113 *EU institutions preparing staff nationality quotas*, Euractiv, 12.03.2010, <https://www.euractiv.com/section/public-affairs/news/eu-institutions-preparing-staff-nationality-quotas/>.



## ZATRUDNIENIE POLAKÓW W INSTYTUCJACH UE – STAN FAKTYCZNY

Komisja Europejska monitoruje kwestie dotyczące zatrudniania urzędników przez wszystkie dyrekcje generalne (DG), a od 2016 roku rokrocznie udostępnia dane statystyczne za poprzedni rok. Obecnie wszystkie instytucje UE mają obowiązek prowadzić statystyki dotyczące zatrudnienia, jednak informacje te nie zawsze są publikowane na stronach internetowych. Dane te udostępniane są państwu sprawującemu prezydenturę, które następnie organizuje debatę na ten temat. Publikowane są informacje o narodowości urzędników z uwzględnieniem procentowego udziału państw członkowskich w unijnej służbie cywilnej, wieku urzędników, płci, a także podległości konkretnej DG, stąd wiadomo, która z nich ma najwięcej pracowników, a która najmniej<sup>114</sup>. Poniżej przedstawiono wykres pokazujący statystyki zatrudnienia w Komisji Europejskiej, która jest największym pracodawcą spośród wszystkich instytucji unijnych. Są to dane na 1 stycznia 2023 roku.

WYKRES. 1. **DANE SPRAWOZDAWCZE KOMISJI EUROPEJSKIEJ POKAZUJĄCE STAN ZATRUDNIENIA JEJ PRACOWNIKÓW NA DZIEŃ 01/01/2023<sup>115</sup>**



114 Key figures on European Commission staff, European Commission, [https://commission.europa.eu/publications/key-figures-european-commission-staff\\_en](https://commission.europa.eu/publications/key-figures-european-commission-staff_en).

115 HR Key Figures, European Commission, 2023, [https://commission.europa.eu/document/download/04118600-5b22-4b63-83e4-bdf74a6be3fe\\_en?filename=HR-Key-Figures-2023-fr\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/04118600-5b22-4b63-83e4-bdf74a6be3fe_en?filename=HR-Key-Figures-2023-fr_en.pdf).

Wynika z niego jasno, że państwa o najwyższym wskaźniku zatrudnienia to:

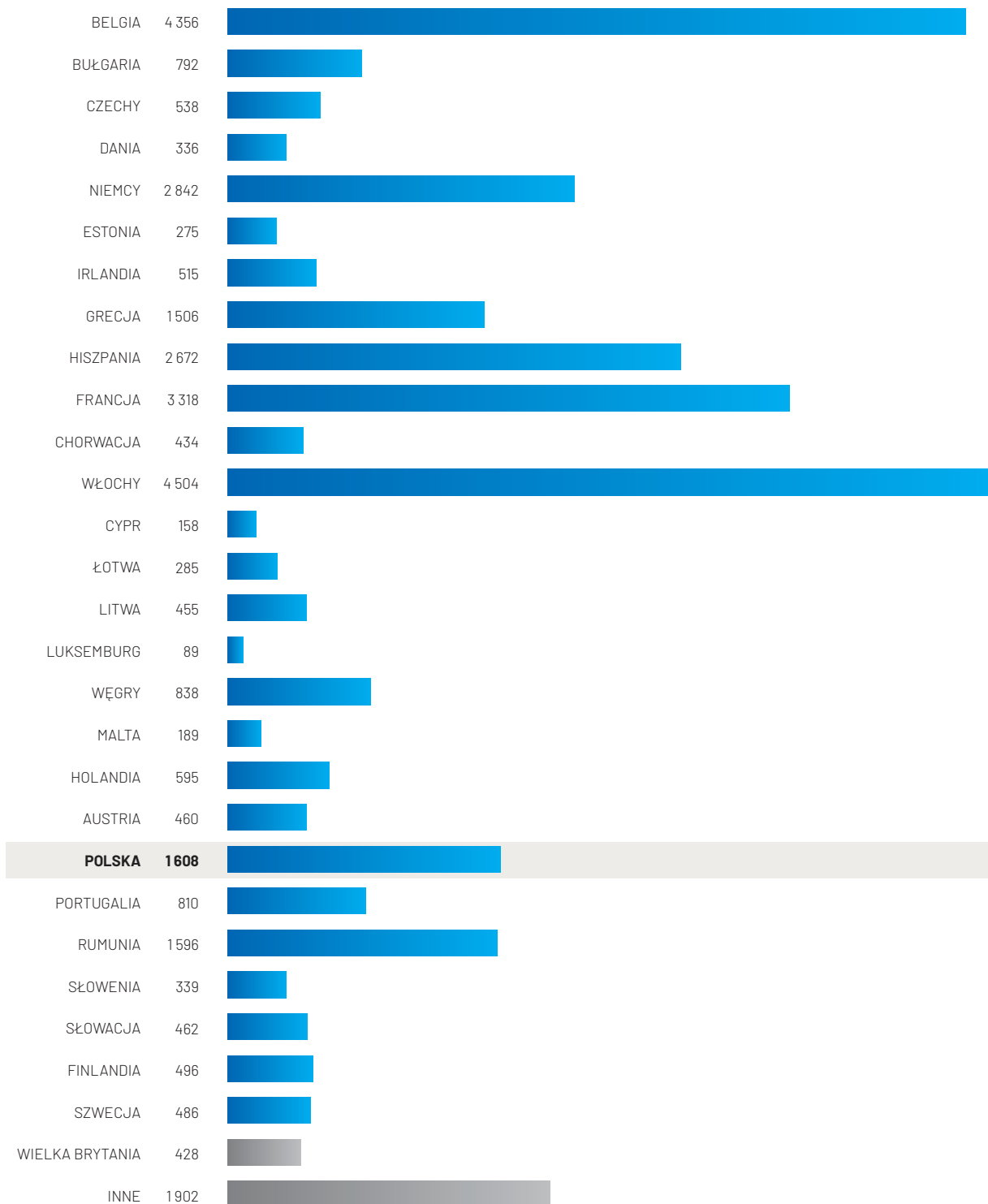
- **Belgia** (4495 osób, co stanowi 13,9 proc. wszystkich urzędników),
- **Włochy** (4359 – 13,5 proc. wszystkich urzędników),
- **Francja** (3271 – 10,1 proc. wszystkich urzędników),
- **Hiszpania** (2617 osób, co stanowi 8,1 proc. wszystkich urzędników),
- **Niemcy** (2026 – 4,8 proc. wszystkich urzędników), czyli w służbie cywilnej w instytucjach UE dominują obywatele państw Europy Zachodniej.

**Polacy na dzień 1 stycznia 2023 roku stanowili 4,9 proc. (1578 osób) wszystkich urzędników w Komisji Europejskiej, co stanowi ok. 60 proc. kwoty narodowej, przysługującej nam jako państwu członkowskiemu.**

Sytuację tę oczywiście w łatwy sposób można wytłumaczyć czynnikami historycznymi, jednak po dwudziestu latach członkostwa państwa tak duże jak Polska powinny osiągnąć wskaźnik zatrudnienia zbliżony do kwoty narodowej, czyli ok. 8,2 proc. etatów. Z powyższego wykresu wynika również, że problem dotyczy nie tylko Polski. Państwa z regionu Europy Środkowo-Wschodniej są niedoreprezentowane w służbie cywilnej w instytucjach UE. Ale też obywatele innych państw z Europy Zachodniej, takich jak np. Holandia. Państwa skandynawskie takie jak: Dania, Finlandia czy Szwecja, stanowią 1–1,5 proc. urzędników unijnych, mimo że ich kwota narodowa to ok. 2,7 proc. unijnych etatów. Widać więc wyraźne uprzywilejowanie Belgów, Włochów, Francuzów i Hiszpanów w administracji unijnej.

Ciekawym przypadkiem jest Rumunia, która przystąpiła do UE trzy lata później niż Polska, a jednak udało jej się wypełnić kwotę narodową. Obywatele kraju o około dwudziestomilionowej populacji osiągnęli wskaźnik reprezentacji na poziomie 4,8 proc. w służbie cywilnej w instytucjach UE, czyli tylko o 1 punkt procentowy mniej niż Polska, licząca ok. 38,5 mln obywateli. Przyczyn takiego stanu rzeczy można szukać w aktywności danego państwa w promocji swoich obywateli, a także w braku specjalistycznych szkoleń przygotowujących Polaków do zdawania testów preselekcyjnych (werbalnych, numerycznych i abstrakcyjnego myślenia) organizowanych przez EPSO w ramach procedury rekrutacyjnej.

WYKRES 2. **DANE SPRAWOZDAWCZE KOMISJI EUROPEJSKIEJ POKAZUJĄCE STAN ZATRUDNIENIA JEJ PRACOWNIKÓW NA DZIEŃ 01/01/2023<sup>116</sup>**



116 Key Figures on European Commission Staff on 1st January 2024, European Commission, [https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs\\_digit\\_dashboard\\_mt/public/sense/app/87fb97de-d12e-444a-a828-73a2e35242e4/sheet/b87ca14d-15a6-45dd-be10-b521cb0a0d82/state/analysis](https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/87fb97de-d12e-444a-a828-73a2e35242e4/sheet/b87ca14d-15a6-45dd-be10-b521cb0a0d82/state/analysis)

Sytuację pogarsza fakt, że według prognoz w ciągu najbliższych czterech lat z samej Komisji Europejskiej odejdzie na emeryturę ok. 2–3 tysiocy urzędników unijnych. Najwięcej z państw charakteryzujących się najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia, czyli Belgów, Niemców, Włochów, Francuzów i Hiszpanów. W latach 2024–2028 na unijną emeryturę z Komisji Europejskiej odejdzie ok. 40 Polaków. Tę lukę trzeba będzie jak najszybciej uzupełnić, aby zachować ciągłość działania administracji unijnej. Komisja powinna podjąć działania zaradcze polegające na organizowaniu konkursów narodowych dla wszystkich państw niedoreprezentowanych. Dzięki temu Polacy konkurowaliby tylko z kandydatami z Polski, nie zaś z osobami ze wszystkich państw członkowskich, tak jak jest obecnie. Konkursy narodowe umożliwiłyby wyrównanie reprezentacji geograficznej w administracji unijnej. Po osiągnięciu 80 proc. kwoty narodowej instytucje mogłyby odstąpić od tego środka zaradczego i wrócić do konkursów otwartych dla wszystkich 27 państw członkowskich.

## PERSPEKTYWA ZMIANY

W 2020 roku Komisja Europejska opublikowała nową strategię HR na lata 2020–2024<sup>118</sup>, w której zobowiązała się do zniwelowania nierównowagi geograficznej w służbie cywilnej w instytucjach UE. Aby zaradzić małej liczbie kandydatów z Polski, Dyrekcja Generalna Komisji ds. HR i Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE wypracowały plan działań naprawczych<sup>119</sup>. Celem dokumentu było przedstawienie przyczyn niskiej reprezentacji Polski oraz określenie kroków, jakie Polska, Komisja oraz EPSO powinny podjąć, także wspólnie, aby temu zaradzić. Dokument stwierdza wprost niedoreprezentowanie Polaków na wszystkich szczeblach administracji: wśród lingwistów, pracowników tymczasowych, pracowników kontraktowych, a także na stanowiskach kierowniczych i menadżerskich, gdzie reprezentacja naszych rodaków na poziomie średniej kadry kierowniczej stanowi 3,8 proc., a wśród wyższej kadry kierowniczej – 5,3 proc. Plan działania zwraca uwagę na aspekty, które mogą wpływać na zaistniałą sytuację:

- małe zainteresowanie konkursami EPSO można postrzegać jako konsekwencję poprawy atrakcyjności polskiego rynku pracy i niskiego bezrobocia w ostatnich latach;
- długie i złożone konkursy EPSO zmniejszają atrakcyjność kariery w UE.

Pod koniec stycznia 2023 roku przyjęto nowe ramy konkursu EPSO<sup>120</sup>, których celem jest skrócenie i uproszczenie procedur selekcji. Pierwsze konkursy w nowym modelu EPSO miały odbyć się w 2023 r., jednak nie przeprowadzono żadnych konkursów na urzędników generalistów w najniższym stopniu zaszerogowania (AD5). Powodem były problemy techniczne z przygotowaniem procesu rekrutacyjnego w formule online dla wszystkich kandydatów. W minionym roku EPSO przeprowadzało konkursy na urzędników specjalistów w różnych obszarach: kosmicznym, energetycznym czy cyberbezpieczeństwa. Żeby w ogóle móc ocenić skuteczność dotychczasowych działań podjętych przez Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE w ostatnich latach, należałoby oprzeć się na statystykach dotyczących zatrudnienia Polaków na podstawie konkursu dla tzw. generalistów (AD5). Dopiero wtedy będzie można ocenić, ilu kandydatów z jakiego państwa członkowskiego zgłosiło się do konkursu, kto przeszedł pozytywnie procedurę konkursową, oraz czy działania promocyjne przyniosły oczekiwane efekty. Na podstawie konkursów specjalistycznych próba wiarygodnej

117 *Action Plan on Geographical Balance. Poland*, European Commission, 2023, [https://commission.europa.eu/document/download/1c8d4d34-8fc3-40be-8b52-b0f890a981d0\\_en?filename=Poland-Action-Plan-on-Geographical-Balance-Endorsed-15-September-2023\\_en.pdf&prefLang=pl](https://commission.europa.eu/document/download/1c8d4d34-8fc3-40be-8b52-b0f890a981d0_en?filename=Poland-Action-Plan-on-Geographical-Balance-Endorsed-15-September-2023_en.pdf&prefLang=pl).

118 *Strategic Plan 2020-2024*, Directorate General Human Resources and Security, [https://commission.europa.eu/system/files/2020-10/hr\\_sp\\_2020\\_2024\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-10/hr_sp_2020_2024_en.pdf).

119 *Action Plan on Geographical Balance. Poland*, European Commission, 2023.

120 *Ramy kompetencji. Podstawowe kryteria, eu-careers*, <https://eu-careers.europa.eu/pl/system/files?file=2023-04/PL.pdf>.

oceny prowadzonych działań naprawczych jest właściwie niemożliwa. Najbliższy konkurs na AD5 ma zostać zorganizowany pod koniec 2024 roku lub na początku 2025 roku. Jeśli ziszcí się ten scenariusz, to okaże się, że przez 2 lata UE nie zorganizowała najpopularniejszego konkursu rekrutacyjnego dla obywateli państw UE. Rodzi to szereg zastrzeżeń do obecnej dyrektor EPSO – Minny Vuorio (Finka). Związki zawodowe domagają się ulepszenia pracy tego urzędu, co popiera europejski Ombudsman<sup>121</sup>. Twierdzą, że problemy EPSO niszczą nie tylko integralność procesów rekrutacji kandydatów, ale także reputację unijnych instytucji, negatywnie wpływając na poprawność funkcjonowania służby cywilnej w instytucjach UE.

Mimo podjętych w 2020 roku przez Komisję Europejską działań mających na celu wyrównanie reprezentacji narodowych w unijnej administracji celu tego nie udało się osiągnąć. Podjęto szereg zobowiązań, opracowano wskaźniki do monitorowania tej sytuacji, ale tak naprawdę to nie w interesie instytucji UE jest wyrównywanie dysproporcji. Polska musi sama zabiegać o te stanowiska, lobbować i promować swoich kandydatów. A warto, bo przekłada się to na możliwość wpływania naszego państwa na procesy decyzyjne i reprezentację narodowych interesów na arenie unijnej<sup>122</sup>.

W następnej kadencji Komisji w latach 2024–2029 komisarzem UE ds. administracji powinna zostać osoba reprezentująca region Europy Środkowo-Wschodniej. Ważne jest również, aby dyrektorem EPSO została osoba z naszego regionu. Potrzebni są też wysocy rangą urzędnicy kadry menadżerskiej, aby zmodyfikować i ulepszyć system pozyskiwania wykwalifikowanych pracowników z tej części Europy do pracy w instytucjach UE.

## PODSUMOWANIE

Celem artykułu było pokazanie, że po dwudziestu latach członkostwa w Unii Europejskiej Polska jest niedostatecznie reprezentowana w gronie urzędników pracujących w Unii Europejskiej. Mimo przyjmowanych przez UE programów i zaleceń mających na celu wyrównanie reprezentacji geograficznej w unijnej służbie cywilnej problem ten wciąż nie został rozwiązany pomyślnie dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Europejski Urząd Doboru Kadr jest źle oceniany przez związki zawodowe i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Polska jest niedorepresentowana na poziomie ok. 40 proc., co jest niepokojące i może w przyszłości podważać legitymizację UE. W interesie narodowym Polski i Polaków powinno być jak najszybsze wyrównanie dysproporcji poprzez osiągnięcie kwoty narodowej wynoszącej 8,2 proc. urzędników w administracji unijnej. EPSO powinno jak najszybciej przywrócić konkursy na urzędników generalistów o najniższym stopniu zaszerogowania (AD5), dzięki którym duża grupa obywateli, reprezentujących wszystkie państwa członkowskie UE, będzie mogła wziąć udział w konkursie. W europejskim środowisku pracy bardzo ważna jest wielojęzyczność kandydatów. Jak dotąd nie wypracowano jednak rozwiązań systemowych w zakresie języków, w których powinna odbywać się rekrutacja kandydatów. Francja złożyła pozew przeciwko Komisji Europejskiej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zaskarżając uprzywilejowanie języka angielskiego w procesie rekrutacyjnym<sup>123</sup>. Według władz w Paryżu taka praktyka jest przejawem dyskryminacji kandydatów nieposługujących się językiem angielskim oraz narusza Traktaty UE. Jeśli wyrok ten zostanie rozstrzygnięty na korzyść Francji, EPSO będzie musiało organizować cały proces rekrutacyjny we wszystkich 24 językach urzędowych UE, co może wydłużyć czas trwania procedur.

121 B. Moens, *Staff unions call for EU personnel agency boss to quit*, „Politico” [online], 20.02.2024, <https://www.politico.eu/article/eu-personnel-agencys-boss-under-fire/>.

122 M. Gostkiewicz, *Polska pokieruje UE w kluczowym czasie. „Unia się nie kończy. I praca nad nią też”*, WP, 28.04.2024, <https://wiadomosci.wp.pl/polska-pokieruje-ue-w-kluczowym-czasie-unia-sie-nie-konczy-i-praca-nad-nia-tez-7021478197148576a>.

Z polskiego punktu widzenia potrzebne są wielokierunkowe działania mające na celu zachęcanie obywateli do pracy w instytucjach – więcej sesji informacyjnych, działań promocyjnych, wsparcia szkoleniowego, rozwijania mediów społecznościowych, a także ściślejsza współpraca między Przedstawicielem Komisji Europejskiej w Polsce a administracją rządową, uczelniami i organizacjami pozarządowymi.

Proces rekrutacji do apolitycznej służby cywilnej w instytucjach UE podlega procedurom twardych negocjacji. Naszym celem powinno być zawiązanie koalicji z państwami regionu Europy Środkowo-Wschodniej działającej na rzecz wyrównania kwot narodowych w zatrudnieniu w służbie cywilnej w instytucjach UE. Wykorzystanie czasu prezydencji jest świetną okazją, aby promować ten temat na agendzie unijnej i budować sojusze państw pokrzywdzonych przez dotychczasowy system.

## REKOMENDACJE DLA POLSKI

- 1** Polski rząd powinien prowadzić szeroką promocję unijnej ścieżki kariery wśród polskiej administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz wśród studentów uczelni wyższych, informując o korzyściach płynących z wyboru tego typu kariery.
- 2** Na uczelniach wyższych powinny powstać specjalizacje, na kierunkach takich jak np.: administracja czy europeistyka, które przygotowywałyby studentów do konkursów EPSO. Obecnie jedynym ośrodkiem w kraju oferującym taką specjalizację na studiach europejskich jest Uniwersytet Warszawski. Istnieje potrzeba rozpowszechnienia jej także w innych uczelniach w kraju.
- 3** Polski rząd, na wzór państw z Europy Zachodniej, powinien regularnie finansować szkolenia przygotowujące do zdawania testów preselekcyjnych EPSO dla osób aspirujących do pracy w instytucjach UE z kręgów administracji publicznej oraz dla absolwentów wyższych uczelni (w tym Polaków, którzy ukończyli College of Europe), unijnych stażystów. Właściwe ukierunkowanie kandydatów pozwoli zwiększyć prawdopodobieństwo zdania przez nich egzaminu preselekcyjnego.
- 4** Polski rząd powinien prowadzić identyfikację (mapping) wszystkich polskich obywateli zatrudnionych w instytucjach UE z podziałem na stopnie zaszerogowania, a także z opisem dotychczasowej ścieżki kariery, wykształcenia, mocnych stron urzędnika czy ukończonych przez niego specjalistycznych kursów. Tak przygotowana baza musi być na bieżąco aktualizowana. Kandydaci z tej bazy powinni być promowani do awansu na wyższe stanowiska przez dyplomatów pracujących w Stałym Przedstawicielstwie Polski przy UE. Raz w roku należy również organizować spotkanie administracji rządowej z Polakami pracującymi w instytucjach UE, aby zapewnić lepszy przepływ informacji i zbudować dobre relacje z urzędnikami unijnymi. Niezbędne jest również zaangażowanie w te działania Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce.
- 5** Prowadzenie skutecznych działań wymaga zwiększenia obsady działu personalnego w Stałym Przedstawicielstwie Polski przy UE w departamencie ds. wsparcia zatrudnienia Polaków w instytucjach UE, a więc zwiększenia nakładów finansowych na zatrudnianie polskich dyplomatów.

123 *Francja pozywa Komisję Europejską za preferowanie języka angielskiego w zatrudnianiu pracowników unijnych, Francja.* Polski Portal we Francji, 30.10.2023, <https://www.ifrancia.fr/francja-pozywa-komisje-europejska-za-preferowanie-jezyka-angielskiego-w-zatrudnianiu-pracownikow-unijnych/>.



**6** W interesie Polski jest powrót do konkursów narodowych opartych na kwotach narodowych, dzięki temu w konkursach na urzędników unijnych Polacy będą konkurować z innymi osobami z Polski, a nie z kandydatami ze wszystkich państw członkowskich. Należy doprowadzić do sytuacji, w której państwa niedoreprezentowane będą obejmować więcej stanowisk urzędniczych. Polska powinna domagać się wprowadzenia i egzekwowania preferencji kandydatów z państw niedoreprezentowanych do czasu wyrównania wskaźników zatrudnienia.

**7** Monitorowanie unijnego prawodawstwa w tym zakresie jest niezwykle ważne, ponieważ nie leży to w interesie państw z Europy Zachodniej. Obawiają się one organizowania konkursów narodowych dla państw niedoreprezentowanych, mimo iż służby prawne Parlamentu Europejskiego wydały decyzję, że prawnie taka procedura jest dopuszczalna i zgodna z unijnym prawem. Jednocześnie służby prawne największego pracodawcy UE – Komisji Europejskiej – wydały w tej sprawie opinię negatywną. Obecnie istnieje więc spór dotyczący możliwości przeprowadzania konkursów narodowych. W najbliższych latach sprawą może zająć się Trybunał Sprawiedliwości UE, a w interesie narodowym Polski jest utrzymanie decyzji niwelującej poziom nierównowagi geograficznej. Gdyby zapadł wyrok korzystny dla państw niedoreprezentowanych, nastąpiłaby fundamentalna zmiana podejścia do sprawy, w wyniku której każda instytucja UE musiałaby wprowadzić konkursy narodowe jako środek zaradczy.

# O AUTORACH I WYDAWCY





### **PROF. TOMASZ GRZEGORZ GROSSE**

Socjolog, politolog i historyk. Wykładowca Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w analizie polityk gospodarczych w UE i w państwach członkowskich, a także w zarządzaniu publicznym, geoeconomii, europeizacji i myśli teoretycznej dotyczącej integracji europejskiej. Ostatnio opublikował: „Pokryzysowa Europa” (PISM 2018). Stypendysta Uniwersytetu w Oxfordzie, Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, Uniwersytetu Yale, Uniwersytetu Georgetown, a także Instytutu Nauk Społecznych im. Max’a Planck’a w Kolonii.



### **DR PIOTR HAŃCZYK**

Pracuje na Wydziale Fizyki Uniwersytetu Warszawskiego. Doktorat uzyskał na Chalmers Techniska Hogskola w Szwecji oraz na Politechnice Wrocławskiej, a swoje badania rozwijał pod opieką Noblisty prof. Alana Heegera w USA.

Laureat wielu grantów przyznanym między innymi przez Komisję Europejską, Narodowe Centrum Nauki czy Szwedzkie Ministerstwo Nauki. Autor 25 publikacji w wiodących czasopismach fizykochemicznych. Oprócz pracy naukowej specjalizuje się w zagadnieniach systemowych szkolnictwa wyższego w kraju i na świecie.



### **GRZEGORZ PYTEL**

Ekspert w dziedzinie energetyki i nowych technologii. Ma ponad 30-letnie doświadczenie w pracy naukowej i w przemyśle energetycznym. Jego szczególne zainteresowania to teorie rekursji i złożoności obliczeniowej, ilościowa analiza ryzyka, modelowanie mikroekonomiczne i ekonomia regulacyjna. W przeszłości Grzegorz założył wiele nowych firm, uczestniczył w innowacyjnych projektach badawczych z najlepszymi światowymi uniwersytetami i firmami konsultingowymi, a także służył swoją wiedzą z korzyścią dla ogółu społeczeństwa.

Grzegorz jest również członkiem rady powierniczej szkoły podstawowej w Wielkiej Brytanii.



### **DR MIROSŁAW PANEK**

Posiada wieloletnie doświadczenie w sektorze finansowym, pełnił funkcje kierownicze w sektorze zarządzania aktywami (ING TFI – prezes, CIO), ubezpieczeniowym (PZU – CFO), bankowym (BGK – p.o. prezesa). Był dyrektorem wykonawczym w Międzynarodowym Funduszu Walutowym oraz prezesem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, z ramienia którego zasiadał w KNF. Był także niezależnym członkiem rad nadzorczych kilku spółek publicznych. Posiada licencje maklera papierów wartościowych, doradcy inwestycyjnego i tytuł CFA (Chartered Financial Analyst). Z wykształcenia doktor astrofizyki.



### **BARTŁOMIEJ MICHAŁOWSKI**

Ekspert ds. nowych technologii, a od maja 2019 r. również członek zarządu Instytutu Sobieskiego. Jest związany z rynkiem teleinformatycznym od przeszło 25 lat. Pracował w Pure Storage, Orange Polska, CISCO, Hewlett-Packard, Statoil i na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Był dyrektorem naczelnym spółki OBRUM oraz dwóch projektów start-up'owych. Obecnie pracuje w DataServe S.A.

Autor serii raportów: „Internet of Things (IoT) i Artificial Intelligence (AI) w Polsce”, „Szanse i wyzwania polskiego Przemysłu 4.0”, „Polska (prawdziwie) cyfrowa” i „Polska (prawdziwie) cyfrowa po COVID-19” oraz dwóch książek. Absolwent Politechniki Warszawskiej, wydziału Mechatroniki oraz podyplomowych studiów typu MBA w ramach programu „Copernic” we Francji. Uzyskał dyplom z marketingu przemysłowego na INSEAD i ukończył program Innovation for Economic Development na Harvard Kennedy School of Government.



### **DR TOMASZ PAWŁUSZKO**

Analitik bezpieczeństwa międzynarodowego i studiów strategicznych. Amerykanista, manager projektów badawczo-rozwojowych, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktoryzował się w Uniwersytecie Warszawskim. Obecnie związany z Uniwersytetem Opolskim, a wcześniej z Akademią Wojsk Lądowych. Współpracował z Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych RP w projekcie „NUP 2X35” w obszarze geopolityka. Autor raportów, analiz, szkoleń i książek z dziedziny stosunków międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem regionu Europy Środkowo-Wschodniej.



### **FILIP SEREDYŃSKI**

Członek zarządu Instytutu Sobieskiego oraz Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP w sekcji Polityka Zagraniczna, Obronność i Bezpieczeństwo. Radca prawny specjalizujący się w obsłudze prawnej przemysłu zbrojeniowego i partner zarządzający w Kancelarii SLS Seredyński, Sandurski.

Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu oraz Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. W latach 2007–2010 sędzia Sądu Giełdowego przy Giełdzie Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie. Wielokrotnie przygotowywał opinie dla Sejmu RP. Pełnomocnik Ministra Skarbu Państwa ds. komercjalizacji Zakładu Narodowego im. Ossolińskich – wydawnictwo we Wrocławiu. Od 2005 r. współpracownik Instytutu Sobieskiego. W latach 2000–2006 wykładowca Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.



### **ANGELIKA GIERAŚ**

Doktorantka Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwentka studiów europejskich na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, które ukończyła z wyróżnieniem. Współpracowała m.in. z Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską, była Ambasadorką Karier UE z ramienia Europejskiego Urzędu Doboru Kadr UE. Od 2019 roku związana z Instytutem Sobieskiego, gdzie zajmuje się koordynacją projektów ogólnopolskich i międzynarodowych. Wykładowca Uniwersytetu Warszawskiego i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

## O WYDAWCY

**Instytut Sobieskiego** jest polskim prywatnym ośrodkiem analitycznym typu think-tank, którego misją jest „Tworzenie idei dla Polski”. Został zarejestrowany w 2005 r. jako fundacja. W latach 2003–2010 Instytut wydawał kwartalnik „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”. W latach 2011–2015 był organizatorem corocznego kongresu „Polska – Wielki Projekt”. Realizował również projekt Akademia Sobieskiego, którego celem było kształtowanie przyszłych liderów polskiego życia politycznego i gospodarczego. W 2017 zorganizował edycję Krajowej Ligi Innowacji.

Od 2017 roku Instytut kładzie duży akcent w swojej działalności na publikacje opracowań i rekomendacji, których celem jest pokazywanie, jak polska gospodarka powinna wykorzystywać szanse związane z czwartą rewolucją przemysłową, innowacyjnością i nowymi technologiami.

W swojej działalności Instytut Sobieskiego współpracował z wieloma podmiotami. Do tej pory były to:

- organizacje pozarządowe: Forum Automatyki i Robotyki Polskiej, Fundacja Wspierania Ubezpieczeń Wzajemnych, Fundacja Republikańska, Instytut Jagielloński, Nowa Konfederacja, Ambitna Polska, Młodzi dla Polski, Studenci dla Rzeczypospolitej, Fundacja Konrada Adenauera, Central European Energy Partners, Fundacja im. Sławomira Skrzypka, Fundacja im. Wacława Felczaka, Institute for Foreign Affairs and Trade (Külügyi és Külgazdasági Intézet), Institute for Politics and Society (Institut pro politiku a společnost), The F. A. Hayek Foundation Bratislava;
- firmy komercyjne: Aitut, Assay Group, Rohde&Schwarz, WB Electronics, Asseco, Samsung, Lotos, Google, Procter and Gable, PWC, Cisco, EY, Phoenix Systems, Uber, USP Zdrowie, Fortum, Orange, Energa, Zysk i Ska, Collegium Wratislaviense, 4CF;
- instytucje państwowe/ponadnarodowe: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Fundacją Platforma Przemysłu Przyszłości, Agencja Rozwoju i Przemysłu, Giełda Papierów Wartościowych, Bank Gospodarki Krajowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Cyfryzacji, Prawo i Sprawiedliwość, Ambasada Węgier, Senat RP, Europejska Partia Konserwatystów i Reformatorów, Biuro Parlamentu Europejskiego w Polsce.

Pełną listę raportów i publikacji oraz informacje o działalności Instytutu można znaleźć na stronie [www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl).



---

Preludium do obecnej integracji europejskiej Polski stanowiło nawiązanie w roku 1988 stosunków dyplomatycznych z ówczesną Wspólnotą Europejską, z którą rok później, 19 września 1989 r., podpisano umowę o handlu i współpracy gospodarczej. Po latach starań akcesyjnych 1 maja 2004 r. Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, a wraz z nią Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Słowacja, Słowenia i Węgry. Było to największe, jak dotąd, rozszerzenie w historii UE.

Niniejszy raport powstał z okazji dwudziestej rocznicy tego wydarzenia. Jest on próbą podsumowania dotychczasowych sukcesów i identyfikacji wyzwań czekających nas w kolejnych latach integracji europejskiej. Opracowanie przygotowane przez ekspertów Instytutu Sobieskiego składa się z siedmiu *policy papers*, z których każdy może być przedmiotem niezależnej lektury. Autorzy raportu skupiają się na problemach szczególnie ważnych dla integracji europejskiej w najbliższej przyszłości, takich jak: przyszły ustrój UE, rozwój badań i nauki, przyszłość strefy euro, ekonomiczne skutki Zielonego Ładu, rozwój polityki bezpieczeństwa i polityki zbrojeniowej w UE, czy też funkcjonowanie służby cywilnej w instytucjach Unii Europejskiej.

Misją Instytutu Sobieskiego jest tworzenie idei dla Polski, dlatego też zwieńczeniem każdego artykułu są rekomendacje dla Polski. Ekspertci Instytutu zidentyfikowali problemy i przedstawili swoje zalecenia dotyczące podjęcia działań mających na celu ochronę interesu narodowego Polski.

Członkostwo w Unii i możliwość wpływania na kształt europejskiej układanki powinny przynosić Polsce jak najwięcej korzyści nie tylko w wymiarze ekonomicznym. Podczas obchodów rocznicowych, organizowanych 1 maja 2024 roku, w przestrzeni publicznej wybrzmiewały głównie aspekty finansowe związane z integracją. Faktem jest, że jako kraj w ciągu tych 20 lat rozwinęliśmy się i zyskaliśmy na członkostwie we wspólnocie. Jednak sytuacja geopolityczna na świecie zmieniła się, co skłania do poszukiwania wciąż nowych dróg i rozwiązań, które pozwolą wzmocnić naszą pozycję w Unii Europejskiej.

Zapraszamy do lektury.

**TWORZYMY  
IDEE DLA POLSKI**



**Instytut Sobieskiego**

Lipowa 1a/20  
00-316 Warszawa  
tel.: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl  
www.sobieski.org.pl

ISBN 978-83-966872-5-8



**Dofinansowane przez  
Unię Europejską**