



## Program strategiczny UE – w obronie wartości i statusu międzynarodowego Wspólnoty

Aleksandra Kozioł, Melchior Szczepanik

Rada Europejska przyjęła pod koniec czerwca br. Program strategiczny, który określa wspólne cele i kierunki działania na najbliższe pięć lat. Pod wpływem doświadczeń rosyjskiej agresji na Ukrainę i pandemii COVID-19 wzrosło znaczenie kwestii bezpieczeństwa wojskowego i gospodarczego. Wdrożenie programu będzie utrudnione ze względu na niechęć części państw do zwiększenia wydatków oraz różnice zdań co do sposobów realizacji niektórych zamierzeń, m.in. wojskowej pomocy dla Ukrainy.

**Bilans ostatnich lat.** Pandemia COVID-19 i rosyjska pełnoskalowa agresja na Ukrainę obnażyły zależności gospodarcze od państw autorytarnych oraz zły stan zdolności obronnych członków UE. W odpowiedzi Unia podjęła bezprecedensowe działania. Powstał fundusz odbudowy Next Generation EU (NGEU), stworzony dzięki emisji euroobligacji. Ze środków unijnych w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) [sfinansowano część sprzętu wojskowego i amunicji dla Ukrainy](#). Udało się przyjąć strategię [cyberbezpieczeństwa](#) i [cyberobrony](#), a także podjąć walkę z [dezinformacją](#).

Niektóre z instrumentów stworzonych w reakcji na kryzysy międzynarodowe i wewnętrzne nie mają jednak kompleksowego charakteru. Państwa ustaliły, że w celu spłaty NGEU przyjmą nowe źródła dochodu, ale nie osiągnęły ostatecznego porozumienia w tej kwestii. Mechanizm warunkowości pozwala skuteczniej dyscyplinować kraje naruszające wartości UE, ale tylko w sytuacji, gdy owe naruszenia mają wpływ na budżet Wspólnoty. Wstrząsy polityczne i gospodarcze uniemożliwiły również pełną realizację niektórych celów, które Unia postawiła sobie pięć lat temu, takich jak stworzenie unii rynków kapitałowych, zniesienie barier na jednolitym rynku, kompleksowa reforma polityki migracyjnej i azylowej, rozwój polityki przemysłowej (w tym wzmocnienie i konsolidacja sektora obronnego) czy wprowadzenie bardziej zrównoważonych rozwiązań w rolnictwie.

**Ewolucja unijnych priorytetów.** Cele nowego programu przypominają te przyjęte pięć lat temu, ale widoczne są zmiany w ich hierarchii. Tak jak poprzednio tekst podkreśla wagę wspólnych wartości i dążenia do ochrony praworządności. Na znaczeniu zyskuje dążenie Unii do wzmocnienia swojej pozycji w świecie zdominowanym przez rywalizację mocarstw – chce ona odgrywać rolę „strategicznego podmiotu na arenie globalnej”.

Rosyjska pełnoskalowa agresja na Ukrainę jest postrzegana jako atak na wolną i demokratyczną Europę. Program kładzie więc nacisk na dalsze zwiększanie inwestycji w [europejski przemysł zbrojeniowy](#) i skoordynowane zamówienia przy jednoczesnej redukcji zależności od partnerów zagranicznych. Podkreśla też potrzebę zwiększania interoperacyjności sił zbrojnych w Europie i potwierdza uzupełniający wobec NATO charakter działań w ramach UE. W związku z rosnącą skalą zagrożeń hybrydowych zapowiada dalsze pogłębianie współpracy w przestrzeni cyfrowej i informacyjnej, przy czym sygnalizuje nowe wyzwania związane z potrzebą ochrony infrastruktury krytycznej i budowy odporności społecznej.

Bieżące priorytety wskazują ponadto na porozumienie państw członkowskich co do rozszerzenia UE o państwa wschodniego sąsiedztwa i Bałkanów Zachodnich, co program określa jako „inwestycję w pokój, bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt”. Powiela natomiast listę wyzwań związanych z nieregularnym napływem ludności, gdyż [przyjęty w maju br. pakt](#) to dopiero

początek reformy systemu migracyjnego i azylowego w UE. Program przesuwając jednak nacisk na zwalczanie przyczyn migracji w państwach pochodzenia i usprawnienie powrotów, a także zapowiada bardziej nowatorskie działania polegające na zapewnieniu legalnych ścieżek migracji.

Wzmacnianiu globalnej pozycji Unii ma również służyć poprawa konkurencyjności i potencjału gospodarczego. Program zapowiada starania o [wzmocnienie unijnego przemysłu](#) i kompetencji technologicznych, a także kontynuację procesu ograniczania szkodliwych zależności gospodarczych (*de-risking*). Unia ma pozostać otwartą gospodarką, lecz będzie [bronić się przed nieuczciwą konkurencją](#). Przywódcy powtórzyli zawartą w dokumencie sprzed pięciu lat intencję rozwijania jednolitego rynku i utrzymania przepisów gwarantujących sprawiedliwą konkurencję. Rosnące w ostatnich miesiącach kontrowersje wokół zielonej transformacji przełożyły się na deklaracje bardziej pragmatycznego podejścia do tego projektu i troski o zachowanie konkurencyjności unijnej gospodarki.

**Wyzwania wewnętrzne i międzynarodowe.** Przedłużająca się wojna Rosji przeciwko Ukrainie uwydatnia potrzebę dalszego zwiększania nakładów na obronność, ale w Unii brakuje zgody co do kierunków działania. Część państw, m.in. Estonia, Polska i Czechy, podkreśla konieczność dalszej pilnej pomocy wojskowej dla Ukrainy, a w obliczu braków sprzętu i amunicji w Europie opowiada się za zakupami na globalnym rynku. Państwa z silnym przemysłem zbrojeniowym, m.in. Francja, Niemcy i Włochy, kładą natomiast nacisk na finansowanie europejskich przedsiębiorstw, co w średniej perspektywie uzupełni braki magazynowe oraz pozwoli zwiększyć dostawy na Ukrainę. W tym kontekście istotne jest przede wszystkim zapewnienie długoterminowego finansowania, zarówno na bieżącą pomoc z EPF, jak też zwiększenie budżetu UE na przemysł obronny.

Realizacja unijnych ambicji wzmocnienia przemysłu (w tym obronnego) i sprawiedliwej transformacji klimatycznej będzie wymagać dodatkowych środków, tymczasem większość płatników netto odrzuca wezwania do zwiększenia budżetu Wspólnoty lub ponownego wykorzystania wspólnego długu. Jeśli nie powstanie kolejny fundusz będący odpowiednikiem NGEU, mający wspierać modernizację gospodarek państw członkowskich, zagrożone będą nie tylko ambicje zwiększenia inwestycji, ale również równowaga na jednolitym rynku. Państwa, które w ostatnich latach w największym stopniu korzystały z poszerzonych możliwości subsydiowania podmiotów gospodarczych, przede wszystkim Niemcy i Francja, będą naciskać na ich utrzymanie.

Narastają różnice dotyczące skali i tempa zielonej transformacji. W drugiej połowie kadencji Komisji Europejskiej centroprawica

dystansowała się wobec części jej zamierzeń, szczególnie tych dotyczących ochrony zasobów środowiskowych, wskazując, że generują one zbyt wysokie koszty dla przedsiębiorców. Kwestią kontrowersyjną jest też pożądaný zasięg ograniczania gospodarczych powiązań z państwami trzecimi. Członkowie UE, których gospodarki w dużym stopniu opierają się na eksporcie, i część lobby biznesowego namawiają do ostrożnego podejścia w tym zakresie w obawie o reakcję partnerów handlowych, głównie Chin. Źródłem sporów między prawicą a lewicą są także wymagania stawiane państwom trzecim, dotyczące norm ochrony środowiska, praw pracowniczych i pomocy publicznej oraz związany z nimi poziom ochrony rynku unijnego. W martwym punkcie utknęły dyskusje o reformach instytucjonalnych Unii w kontekście rozszerzenia.

**Wnioski i perspektywy.** Spójność nowego Programu strategicznego i analogicznego dokumentu sprzed pięciu lat pokazuje, że Unia konsekwentnie rozwija instrumenty umożliwiające skuteczną obronę jej interesów w świecie. Agresywna polityka Rosji wymusiła przyspieszenie tych działań i wzrost znaczenia inicjatyw na rzecz bezpieczeństwa. Należy spodziewać się zatem utrzymania wsparcia wojskowego dla Ukrainy i zwiększania inwestycji we własny sektor obronny, a także bardziej aktywnej polityki ukierunkowanej na stabilizowanie sytuacji w najbliższym sąsiedztwie. Działania w wymiarze gospodarczym będą skoncentrowane na próbach zwiększenia inwestycji publicznych i prywatnych oraz utrzymywaniu równowagi między redukowaniem zależności, pobudzaniem wzrostu i budowaniem zeroemisyjnej gospodarki.

Za ogólną zgodą co do celów kryją się jednak różnice zdań zarówno w kwestii ich hierarchii, jak i sposobów ich osiągania. Jest bardzo prawdopodobne, że zmiany polityczne w państwach UE i wzrost poparcia dla sił politycznych kwestionujących zacieśnianie integracji pogłębią polaryzację i utrudnią budowanie kompromisów. Z kolei ewentualne zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich w USA może skomplikować współpracę transatlantycką, m.in. w kwestii wsparcia Ukrainy.

W tej sytuacji Polska może wywierać konstruktywny wpływ na kondycję UE, przedstawiając propozycje reform polityk wspólnotowych, budżetu i procesów decyzyjnych, które wzmocnią Unię w rywalizacji z mocarstwami autorytarnymi i pozwolą szybko przyjąć nowych członków. Polska powinna również przygotować się na działania w ramach koalicji chętnych, które mogą być nieodzowne, jeśli spory wewnętrzne doprowadzą do impasu w niektórych dziedzinach, np. pomocy wojskowej dla Ukrainy lub ochrony wschodniej granicy Unii.