

# RAPORT PISM

## 20 LAT POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ



PRZEMYSŁAW BISKUP (RED.)

MAJ 2024



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

20 LAT POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

PRZEMYSŁAW BISKUP (RED.)

WARSZAWA, MAJ 2024

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2024

Recenzenci:

dr hab. Bartłomiej H. Toszek, prof. US  
Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie  
Uniwersytet Szczeciński

dr hab. Ewelina Szczech-Pietkiewicz, prof. SGH  
Kierowniczka Zakładu Unii Europejskiej  
Kolegium Gospodarki Światowej  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Redakcja tekstu: Marta Przyłuska-Brzostek, Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna, projekt okładki: Dorota Dołęgowska

Zdjęcie na okładce: rarrarorro/Shutterstock

E-ISBN 978-83-67487-66-5

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

## SPIS TREŚCI

Przemysław Biskup Wstęp .....	5
Melchior Szczepanik Ewolucja Unii Europejskiej 2004–2024 .....	7
Jolanta Szymańska Polityka europejska Polski 2004–2024 .....	14
Przemysław Biskup Społeczeństwo polskie wobec integracji europejskiej w latach 2003–2024 .....	20
Piotr Dzierżanowski Polska a europejska integracja gospodarcza w latach 2004–2024 .....	27
Paweł Chorąży Oddziaływanie polityki spójności UE na transformację systemową Polski .....	33
Elżbieta Kaca, Aleksandra Koziół Polska a polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE .....	40
Tomasz Zając Polacy w administracji Komisji Europejskiej .....	46
Przemysław Biskup Wyzwania dla dalszego członkostwa Polski w UE .....	51
Biogramy Autorów .....	53



## WSTĘP

### PRZEMYSŁAW BISKUP

W XXI w. członkostwo w Unii Europejskiej stało się najważniejszą składową transformacji systemowej Polski, jednocześnie kotwicząc ją w zachodnich strukturach gospodarczych i politycznych. Wraz z akcesją do NATO w 1999 r. przystąpienie do Wspólnoty stało się symbolem trwałej zmiany strategicznego miejsca Polski w układzie międzynarodowych sojuszy. Już sam fakt upływu 20 lat polskiego członkostwa uzasadnia próbę podsumowania kluczowych przemian w systemie unijnym oraz osiągnięć i wyzwań, jakim stawiał czoło kraj i jego obywatele.

Powodem powstania niniejszego raportu była jednak również chęć zapewnienia krajowej opinii publicznej oraz decydującym analiz pomocnych w wypracowywaniu programu drugiej prezydencji Polski w Radzie UE, która będzie mieć miejsce w pierwszym półroczu 2025 r. Pierwsza prezydencja, w 2011 r., przypadła na okres „miesiąca miodowego” Polski w relacjach z Unią Europejską i symbolicznie podsumowywała okres akcesyjny. Zbliżające się przewodnictwo będzie się odbywało w warunkach pod wieloma względami zasadniczo odmiennych – tuż po wyborze najprawdopodobniej najbardziej eurosceptycznego Parlamentu Europejskiego (PE) w historii Wspólnoty, w obliczu pełnoskalowej wojny toczącej się na Ukrainie, przy licznych protestach społecznych w Polsce i innych państwach UE, a dotyczących unijnych polityk, w tym rolnej, oraz wobec konieczności stymulowania europejskiej debaty politycznej po kontrowersyjnej prezydencji węgierskiej.

Przygotowanie prezentowanego raportu było inspirowane także wcześniejszym dorobkiem Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i jego wkładem eksperckim w proces integracji europejskiej. Punktem odniesienia były w szczególności rozważania i wnioski zawarte w opublikowanym w 2002 r. raporcie *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy?* pod redakcją naukową Urszuli Kurczewskiej, Małgorzaty Kwiatkowskiej i Katarzyny Sochackiej, który wyróżniał się na tle ówczesnej analityki, stanowiąc prognozę przyszłych wyzwań systemowych dla Polski w nowej rzeczywistości integracyjnej. Raport ten opierał się na kilkudziesięciu ankietach wypełnionych przez ekspertów z zakresu mikro- i makroekonomii, prawa, stosunków międzynarodowych, europeistyki i bezpieczeństwa, a także kilkunastu szerszych ocenach przygotowanych przez najważniejszych ekspertów oraz działaczy politycznych tamtego okresu. Integralną częścią tej publikacji był też zapis zorganizowanego przez PISM okrągłego stołu z udziałem liderów ówczesnej sceny politycznej.

Zachęcając zainteresowanych czytelników do sięgnięcia po publikację z 2002 r., chcielibyśmy przypomnieć o trafności zawartych w niej prognoz, z których część ma już charakter historyczny, część zaś wciąż pozostaje aktualna. W odniesieniu do pierwszej grupy warto wskazać wyrażane wówczas obawy o stopień akceptacji i zrozumienia społeczeństwa polskiego dla integracji europejskiej i o wynik referendum akcesyjnego w 2003 r. – problem ten pomogła rozwiązać intensywna kampania informacyjna, uzyskanie przez ówczesny lewicowy rząd Leszka Millera poparcia większości opozycji i wielu organizacji społecznych, a także wydłużenie okresu głosowania do dwóch dni. W odniesieniu do drugiej grupy warto przypomnieć rozważania dotyczące resortowości administracji rządowej, jej zdolności do sprawnego włączania się w proces tworzenia prawa w instytucjach europejskich czy potrzeby posiadania stabilnej służby cywilnej, która dla tych procesów mogłaby stać się pamięcią organizacyjną.

Odnosnie do dynamiki procesu integracji eksperci podkreślali również konieczność uwzględnienia faktu, iż pełne korzyści z członkostwa ujawnią się dopiero po 15–20 latach, zaś wymagane przez nie kompleksowe reformy mogą stać się w tym czasie przyczyną niekorzystnych reakcji społecznych. Ta ostatnia diagnoza rzuca światło na ciekawe paradoksy realnego przebiegu polskiego członkostwa w UE, np. stale wysokie poparcie dla procesu integracji przy równie trwałym znaczącym poparciu dla partii eurosceptycznych.

Prezentowany najnowszy raport PISM stanowi próbę przeglądu kluczowych pól polityki unijnej w ostatnich 20 latach z perspektywy Polski. Biorąc pod uwagę wielość powstających rocznicowych opracowań akademickich i eksperckich, intencją autorów niniejszego opracowania było przedstawienie szerokiego, całościowego spojrzenia na udział Polski w procesie integracyjnym w ostatnich dwóch dekadach. Uwzględnia ono wszystkie podstawowe pola problemowe tego procesu i odzwierciedla wyniki badań systematycznie prowadzonych w PISM. Poszczególne rozdziały poświęcono ewolucji UE, polityce europejskiej realizowanej przez poszczególne rządy Polski w latach 2004–2024, zmianom postaw społecznych wobec integracji, a także kluczowym kwestiom ekonomicznym – wpływowi integracji gospodarczej na Polskę w ostatnich dwóch dekadach oraz oddziaływaniu polityki spójności UE na jej transformację systemową. W raporcie zaprezentowano ponadto rozważania na temat roli Polski w kształtowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz analizę udziału Polaków w administracji Komisji Europejskiej (KE). Opracowanie zamykają wnioski istotne w kontekście dalszego członkostwa Polski w Unii.



## EWOLUCJA UNII EUROPEJSKIEJ 2004–2024

MELCHIOR SZCZEPANIK

### UWARUNKOWANIA

Historia Unii Europejskiej od tzw. wielkiego rozszerzenia w latach 2004–2007 była naznaczona poważnymi kryzysami, które wstrząsnęły fundamentami Wspólnoty. W 2005 r. społeczeństwa Francji i Holandii odrzuciły w referendum projekt traktatu konstytucyjnego, stawiając pod znakiem zapytania dążenie do zacieśnienia integracji i zmian instytucji UE. Wieloetapowy kryzys gospodarczy i finansowy na przełomie pierwszej i drugiej dekady obecnego wieku spowolnił wzrost gospodarczy w UE i stworzył realną groźbę rozpadu strefy euro. W 2015 r. niekontrolowany napływ dużej liczby migrantów i uchodźców zagroził strefie Schengen. Rok później jedno z największych państw członkowskich – Wielka Brytania – podjęło decyzję o opuszczeniu Unii. Brexit nie tylko osłabił polityczny i gospodarczy potencjał UE, ale również stanowił symboliczny cios w jej wizerunek jako projektu będącego bezalternatywną wizją rozwoju państw europejskich. Pandemia COVID-19 stworzyła zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli UE oraz spowodowała krótki, lecz poważny wstrząs gospodarczy. Powrót na ścieżkę wzrostu poważnie skomplikowała rosyjska pełnoskalowa agresja na Ukrainę. Oznaczała ona również, że państwa członkowskie zostały skonfrontowane z realną perspektywą ataku na ich własne terytorium.

Serii kryzysów towarzyszyła niekorzystna dla Unii ewolucja otoczenia międzynarodowego. Już w 2016 r. Globalna strategia UE opisała sytuację jako „kryzys egzystencjalny”<sup>1</sup>. Narastająca rywalizacja między Stanami Zjednoczonymi a Chinami zagraża stabilności porządku światowego opartego na zasadach (*rules-based order*), będącego optymalnym środowiskiem dla UE. Zwrot ku Azji dokonany przez administrację prezydenta USA Baracka Obamy wzbudził obawy o osłabienie amerykańskiego zaangażowania na rzecz obrony Europy. Zaniepokojenie znacznie wzrosło podczas prezydentury Donalda Trumpa (2017–2021), który podawał w wątpliwość znaczenie NATO i relacji transatlantyckich. Tymczasem Rosja w coraz bardziej agresywny sposób kontestuje pozimnowojenny porządek i dąży do podporządkowania sobie państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego. Dla tego celu nie zawahała się posunąć do ataku na państwa ościenne i aneksji ich terytoriów.

### EWOLUCJA POLITYCZNA

Odpowiedzią Unii na wspomniane wyżej kryzysy było zacieśnianie integracji. Po porażce projektu traktatu konstytucyjnego państwa członkowskie przyjęły traktat lizboński, w którym utrzymano większość zapisów poszerzających kompetencje UE<sup>2</sup>. Umożliwił on bliższą współpracę w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz w polityce zagranicznej i obronnej, przyznawał również UE dodatkowe kompetencje w zakresie ochrony środowiska

<sup>1</sup> *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, czerwiec 2016, [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu).

<sup>2</sup> Tworząc traktat lizboński, zrezygnowano z konstytucyjnych elementów symbolicznych, które mogłyby sugerować, że Unia przejmuje cechy państwa narodowego. Usunięto też wzmiankę o fladze i hymnie oraz zrezygnowano z takiej nomenklatury jak Rada Ministrów i minister spraw zagranicznych.

i polityki energetycznej. Kryzys gospodarczy i finansowy był impulsem do przyjęcia nowych uregulowań prawnych i większej koordynacji działań w tej materii. Wyzwania gospodarcze związane z pandemią zachęciły państwa członkowskie do emisji wspólnego długu. Wykorzystywanie przez Rosję dostaw surowców energetycznych jako narzędzia nacisku politycznego zmobilizowało Unię do integracji rynków i wprowadzenia możliwości wspólnych zakupów gazu. Z kolei rosyjska napaść na Ukrainę legła u podstaw bezprecedensowej decyzji o finansowaniu dostaw broni ze środków unijnych i dążenia do pogłębienia współpracy w polityce obronnej.

Wśród liderów państw członkowskich i w Parlamencie Europejskim dominowali zwolennicy zacieśniania integracji, lecz ich decyzje były kontestowane. Kłopoty gospodarcze i ograniczona skuteczność UE w relacjach zewnętrznych sprawiły, że rosła grupa obywateli sprzeciwiających się rozszerzaniu kompetencji Wspólnoty, akceptowanemu wcześniej w związku z ewidentnymi korzyściami płynącymi z integracji (legitymizacja wynikowa – *output-based legitimacy*). Zyskiwały na znaczeniu ugrupowania polityczne, które kwestionowały skuteczność przyjmowanych przez UE rozwiązań i domagały się rozluźnienia współpracy oraz ograniczenia kompetencji instytucji ponadnarodowych. Po wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE) w 2004 r. dwie prawicowe frakcje skupiające posłów o nastawieniu eurosceptycznym stanowiły 8,7% składu izby, dziesięć lat później – 15,7%, a w wyborach w 2024 r. mogą zdobyć prawie 25% mandatów<sup>3</sup>. Wzmocnienie nurtu eurosceptycznego pokazują również wyniki wyborów w państwach członkowskich. W 2002 r. w drugiej turze wyborów prezydenckich we Francji lider Frontu Narodowego Jean-Marie Le Pen zdobył 18% głosów. Dwadzieścia lat później Marine Le Pen uzyskała znacznie lepszy wynik – 41%. Wyniki wyborcze pokazywały, że zwiększa się grupa obywateli składająca się przede wszystkim z osób starszych, gorzej wykształconych, pracowników fizycznych, a także mieszkańców wsi i mniejszych ośrodków miejskich, którzy w bardzo ograniczonym stopniu mogą korzystać ze zdobyczy integracji, a czasem uważają je wręcz za źródło zagrożenia<sup>4</sup>. W związku z tym akceptują idee eurosceptyków twierdzących, że ograniczenie współpracy i „odzyskanie kontroli” przez rządy i parlamenty państw członkowskich będzie panaceum na problemy zglobalizowanego świata.

Unijne recepty na kolejne kryzysy powstawały w procesie czasochłonnych i burzliwych negocjacji między państwami członkowskimi. Często stanowiły one raczej tymczasowy środek zaradczy niż kompleksową reformę danej polityki. Choć Unia zacieśniała współpracę, to nie wykrystalizował się konsensus w kwestii poważniejszej modyfikacji instytucji czy polityk wspólnotowych. Debata na temat przyszłości UE, która nabrała tempa w związku z brexitem i prezydenturą Donalda Trumpa, pokazała podziały wewnątrz obozu zwolenników integracji. Jednym z najbardziej zdeterminowanych rzeczników jej pogłębienia stał się po objęciu stanowiska prezydenta Francji w 2017 r. Emmanuel Macron. W programowym przemówieniu wygłoszonym na Sorbonie wezwał do zacieśnienia współpracy szczególnie w polityce gospodarczej, obronnej i migracyjnej<sup>5</sup>. Jego wizja zakładała, że państwa strefy euro stworzą ściśle zintegrowany rdzeń UE. Propozycje te zostały jednak przyjęte z rezerwą przez większość państw członkowskich, które preferowały status quo lub ostrożne, ewolucyjne zmiany.

<sup>3</sup> Grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów skupia partie o profilu umiarkowanie eurosceptycznym (jej członkowie określają się jako eurorealiści), zaś Grupa Tożsamość i Demokracja jest sojuszem ugrupowań radykalnie krytycznych wobec integracji. W latach 2009–2019 frakcja ta występowała pod nazwą Europa Wolności i Demokracji. Prognozy dot. wyniku tegorocznych wyborów za: M. Müller, *European Parliament seat projection (April 2024): EPP far ahead, third place remains contested, Greens regain ground*, „Der (europäische) Föderalist”, 26 kwietnia 2024 r., [www.foederalist.eu](http://www.foederalist.eu).

<sup>4</sup> Nt. wzrostu poparcia klasy robotniczej dla skrajnej prawicy zob. I. Krastev, *After Europe*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2017, s. 33–35.

<sup>5</sup> *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, „Elysée”, 26 września 2017 r., [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

Różnice zdań w kwestii przyszłości UE sprawiają, że stałym wątkiem w debatach jest koncepcja stworzenia wewnętrznego kręgu najbardziej zintegrowanych państw. Traktat lizboński przewiduje mechanizm zaawansowanej współpracy, który pozwala członkom na rozwijanie wspólnych przedsięwzięć w mniejszych grupach. Jednak mechanizm ten został wykorzystany tylko w kilku przypadkach. Wśród potencjalnych kandydatów do wewnętrznego kręgu nie było zgody co do korzyści, jakie mogłyby przynieść wspólne przedsięwzięcia. Gdy Macron postulował stworzenie budżetu strefy euro, nie zyskał poparcia Niemiec i innych państw będących płatnikami netto do unijnego budżetu. Obawiały się one, że taka decyzja mogłaby doprowadzić do zwiększenia obciążeń najbogatszych krajów na rzecz unijnego Południa zmagającego się z długami.

Przedmiotem sporów były nie tylko koncepcje funkcjonowania Wspólnoty, ale również ustrój państw członkowskich. Po raz pierwszy w historii Unii jej instytucje i grupa państw członkowskich zarzuciły kilku pozostałym łamanie fundamentalnych wartości Wspólnoty, w tym niezależności sądownictwa i wolności mediów. Wobec Polski i Węgier nie zastosowano sankcji w ramach procedury z art. 7 Traktatu o UE, ale Unia przyjęła (i wykorzystała) rozporządzenie, które umożliwiło zamrożenie części funduszy wspólnotowych w przypadku stwierdzenia naruszeń praworządności<sup>6</sup>. Spór o rządy prawa pokazał, że osłabić Unię mogą nie tylko zagrożenia zewnętrzne, ale także wewnętrzne konflikty o pryncypia. Unaocznili również ograniczone możliwości państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania naruszeniom wspólnych wartości przez jedno lub kilka z nich.

Unia kontynuowała podjęte jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku zabiegi o zacieśnienie współpracy w polityce zagranicznej i obrony. Traktat lizboński stworzył podstawy prawne dla powołania unijnej służby dyplomatycznej oraz rozszerzył kompetencje quasi-ministra spraw zagranicznych. Jednak starania o prawdziwie wspólną politykę zagraniczną i obrony przyniosły mierne rezultaty. Obnażyły zarówno ograniczone zdolności państw członkowskich do wspólnej definicji kluczowych zagrożeń, jak i niedostatki sił militarnych, które mogłyby wesprzeć realizację unijnych planów. Podczas gdy państwa Europy Środkowej podkreślały niebezpieczeństwo związane z odradzającymi się imperialnymi ambicjami Rosji, Europa Zachodnia uległa złudzeniu, że rozwój relacji gospodarczych złagodzi agresywne tendencje rosyjskich elit. Ten pogląd prezentowały przede wszystkim Niemcy, które mimo wywoływanych przez Rosję konfliktów z sąsiadami zwiększały import nośników energii z tego państwa. Różnice zdań dotyczyły także relacji z kluczowym sojusznikiem UE – Stanami Zjednoczonymi. Francuskie postulaty budowania strategicznej autonomii UE dotyczyły nie tylko konieczności wzmocnienia zdolności wojskowych, ale łączyły się często z wątkiem zdobycia większej niezależności od USA<sup>7</sup>. Takim pomysłem sprzeciwiały się państwa Europy Środkowej i Północnej, które konsekwentnie podkreślały znaczenie Stanów Zjednoczonych dla bezpieczeństwa Europy.

Oslabiona gospodarczo i podzielona w kwestiach strategii polityki zagranicznej, Unia nie była w stanie zrealizować ambicji budowania strefy demokracji i dobrobytu w swoim bezpośrednim sąsiedztwie. Seria protestów obywatelskich w krajach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w latach 2011–2012, określana jako arabska wiosna, niosła nadzieję na demokratyzację, lecz zakończyła się niepowodzeniem – spowodowała regres swobód obywatelskich w tym regionie, a także przyczyniła się do wzrostu emigracji do Europy. Negatywne zmiany zaszły również na Bałkanach Zachodnich. W większości tamtejszych państw do władzy

<sup>6</sup> Art. 7 TUE opisuje działania, jakie państwa członkowskie mogą podjąć w przypadku stwierdzenia naruszenia fundamentalnych wartości UE przez jedno z nich. Dopuszcza pozbawienie praw członkowskich, w tym prawa do głosowania w Radzie UE.

<sup>7</sup> Zob. np.: B. Le Maire, *Le Nouvel Empire: l'Europe du vingt et unième siècle*, Gallimard, Paris 2019, s. 40–43.

doszły ugrupowania polityczne, które wykazywały umiarkowane zainteresowanie realizowaniem reform będących warunkiem koniecznym akcesji do UE. Równolegle w największych państwach UE, m.in. pod wpływem problemów gospodarczych, słabło przekonanie o korzyściach z kolejnych rozszerzeń. Ilustracją znaczenia unijnej *soft power* była natomiast sytuacja na Ukrainie, gdzie duża grupa obywateli, często z narażeniem życia, naciskała na rządzących, by zacieśniali relacje z UE. Jednak i w tym przypadku umiarkowane postępy reform na Ukrainie i zmęczenie rozszerzeniem w Europie Zachodniej sprawiły, że zacieśnianie wzajemnych relacji przebiegało powoli. Dopiero rosyjska pełnoskalowa agresja na Ukrainę doprowadziła do przełomu, jakim była decyzja o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych.

Funkcjonowanie Unii w trybie zarządzania kryzysowego sprawiło, że coraz bardziej prominentną rolę zaczęła odgrywać Rada Europejska. Reformy podejmowane w reakcji na kryzysy budziły zwykle tak duże kontrowersje, że ostateczne rozstrzygnięcia mogły zapadać jedynie na poziomie szefów państw i rządów. Działania prowadzone przez Europejski Bank Centralny w obronie strefy euro (patrz niżej) uwydatniły znaczenie tej instytucji. Wpływ Parlamentu Europejskiego na konstruowanie rozwiązań antykryzysowych, szczególnie w przypadku kryzysu euro i pandemii COVID-19, był ograniczony. Instytucja ta konsekwentnie wzywała do zmian w UE, formułując apele o zacieśnienie integracji wiążące się także ze zwiększeniem jej własnej roli w procesie decyzyjnym<sup>8</sup>. Posłowie domagali się m.in. inicjatywy ustawodawczej oraz większego wpływu na tworzenie wieloletniego budżetu UE i powoływanie przewodniczącego KE.

Dobra kondycja gospodarcza i stabilność polityczna wpłynęły na wzrost roli Niemiec w polityce wspólnotowej. Kanclerz Angela Merkel, stojąca na czele rządu od 2005 do 2021 r., odgrywała kluczową rolę w budowaniu decyzji UE. Sprzyjała ostrożnym modyfikacjom, które pozwalały zachować jedność. Niemcy nie były jednak powszechnie postrzegane jako łagodny hegemon, a promowane przez nie rozwiązania nie zawsze uznawano za korzystne dla wspólnoty kompromisy<sup>9</sup>. Polityka utrzymywania dużej nadwyżki w handlu z partnerami z UE była krytykowana jako bariera dla wzrostu tych ostatnich. Angeli Merkel zarzucano również nadmierną pobłażliwość wobec państw autorytarnych w imię korzyści gospodarczych, jakie Niemcy osiągały z relacji z nimi.

Gdy Wielka Brytania podjęła decyzję o opuszczeniu Wspólnoty, zapowiadano wzrost dominacji francusko-niemieckiej. Oczekiwania te zmaterializowały się tylko częściowo. Porozumienie między Berlinem a Paryżem znacznie ułatwiało podejmowanie kluczowych decyzji. Tak było np. w przypadku funduszu odbudowy Next Generation EU stworzonego w oparciu o wspólny dług. Jednak w wielu kwestiach, takich jak polityka energetyczna, relacje ze Stanami Zjednoczonymi, polityka handlowa czy reguły fiskalne, różnice interesów uniemożliwiły obu państwom przedstawienie wspólnego stanowiska, które mogłoby stać się punktem odniesienia dla całej UE.

<sup>8</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej (2014/2248 INI), 16 lutego 2017 r.; Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051 INI), 22 listopada 2023 r.

<sup>9</sup> D. Webber, *European Disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*, Red Globe Press, Londyn 2019, s. 56–105, 2019; J. Zielonka, *Counter-revolution: Liberal Europe in Retreat*, Oxford University Press, Oxford 2018, s. 77–78.

## EWOLUCJA GOSPODARCZA

„Wielkie rozszerzenie” spełniło pokładane w nim nadzieje dotyczące rozwoju gospodarczego nowych członków. Napływ funduszy unijnych i prywatnych inwestycji oraz możliwości eksportowe związane z dostępem do jednolitego rynku były motorem rozwoju gospodarczego, który umożliwił redukcję dystansu rozwojowego między nimi a Europą Zachodnią. W momencie akcesji (2004–2007) PKB per capita dziesięciu państw byłego bloku wschodniego znajdował się na poziomie 25,7% niemieckiego, podczas gdy w 2022 r. – na poziomie 44,8%<sup>10</sup>.

Pomimo pozytywnych zmian w nowych państwach członkowskich dwie dekady, które upłynęły od rozszerzenia, były zdominowane przez trudności ekonomiczne. Wielowymiarowy kryzys finansowy i gospodarczy przyniósł okres stagnacji. Unijny PKB w 2014 r., wyrażony w cenach stałych, był większy od wyniku z 2008 r. zaledwie o 0,5%. Kryzys postawił pod znakiem zapytania istnienie strefy euro. Niektórzy badacze argumentowali, że dla części państw członkostwo przynosi więcej strat niż korzyści<sup>11</sup>. Polityka cięć budżetowych, którą najbardziej dotknięte kryzysem państwa były zobowiązane realizować, spowodowała długotrwałe ograniczenie dynamiki gospodarczej. Kilka lat później, gdy pandemia wymusiła ograniczenie aktywności gospodarczej, liderzy nie powtórzyli tego błędu. Stworzenie funduszu odbudowy w oparciu o wspólny dług zapewniło państwom członkowskim zastrzyk środków finansowych, który pozwolił przyspieszyć odbicie. Jednak i w tym przypadku nie przyjęto rozwiązania kompleksowego. Mimo wstępnego porozumienia członkowie wciąż nie są w stanie rozstrzygnąć kwestii nowych źródeł dochodu Wspólnoty. Oznacza to, że konieczność spłaty długu może w przyszłości wymusić cięcia w ramach polityk wspólnotowych.

Kolejne kryzysy pokazały, że unijni liderzy są zdeterminowani, by bronić największych osiągnięć integracji, takich jak strefa euro, i zdolni do kreatywnych rozwiązań. Przykładem takich działań są elementy polityki monetarnej – których zgodność z prawem pierwotnym UE była kwestionowana<sup>12</sup> – prowadzonej przez Europejski Bank Centralny (EBC) w drugiej dekadzie obecnego wieku. Skupując obligacje państw członkowskich na rynku wtórnym, EBC wpłynął na obniżenie kosztów obsługi długu. Kryzys zmobilizował UE do poprawy regulacji dotyczących funkcjonowania banków oraz do zacieśnienia koordynacji i wzajemnej kontroli polityk budżetowych w ramach semestru europejskiego. Mimo problemów siedem z dziesięciu państw, które dołączyły do UE w ramach wielkiego rozszerzenia, weszło do strefy euro.

Pierwsze dekady XXI w. przyniosły osłabienie pozycji UE w gronie najbardziej innowacyjnych gospodarek świata. Komunikat KE z 2021 r. zwracał uwagę, że w kilku dziedzinach uważanych za kluczowe dla rozwoju nowoczesnej gospodarki (AI, Big Data, mikroelektronika, robotyka) UE ustępuje głównym rywalom: Chinom i Stanom Zjednoczonym<sup>13</sup>. Coraz poważniejszym graczem stawały się Chiny, które przestały być wyłącznie wielką montownią dla zachodnich koncernów i rozwinęły zdolności samodzielnego tworzenia zaawansowanych technologii. Pod koniec drugiej dekady obecnego wieku członkowie UE zainteresowani rozwojem sieci 5G zostali skonfrontowani z faktem, że bez współpracy z chińskimi firmami

<sup>10</sup> Obliczenia własne na podst. danych Eurostatu.

<sup>11</sup> F. Andersson, *Would Europe Benefit from the Return of National Currencies*, w: A. Bakardijeva-Engelbrekt, K. Leijon, A. Michalski, L. Oxelheim (red.), *The European Union and the Return of the Nation State: Interdisciplinary European Studies*, Palgrave Macmillan, Cham 2020, s. 165–190.

<sup>12</sup> S. Płóciennik, S. Zaręba, *Trybunał Konstytucyjny RFN podważa politykę EBC i krytykuje wyrok TSUE*, „Komentarz PISM”, nr 28/2020, 6 maja 2020 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>13</sup> *Commission Staff Working Document, Strategic Dependencies and Capacities*, SWD(2021) 352 final, 5 maja 2021 r., s. 30–41, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

– związanej z ryzykiem dla bezpieczeństwa danych – realizacja tych planów staje pod znakiem zapytania<sup>14</sup>.

Pandemia COVID-19 i rosyjska agresja na Ukrainę przyczyniły się do przewartościowania sposobu myślenia o współzależnościach gospodarczych. Te ostatnie nigdy nie były postrzegane jako niosące wyłącznie korzyści, jednak wydarzenia ostatnich lat spowodowały wśród unijnych przywódców znaczny wzrost świadomości łączących się z nimi zagrożeń. Problemy z dostępem do sprzętu medycznego i szczepionek produkowanych poza granicami UE pokazały, że liczy się nie tylko wiedza, lecz także posiadanie zdolności przemysłowych do wytworzenia kluczowych towarów na własnym terytorium. Z kolei gwałtowny wzrost cen nośników energii, związany przede wszystkim z manipulowaniem przez Rosję ich dostawami, brutalnie unaoczniał ryzyko związane z zależnościami od państw autorytarnych w dziedzinach strategicznych. W efekcie bezpieczeństwo ekonomiczne zajęło poczesne miejsce wśród unijnych priorytetów. Państwa członkowskie zaczęły dokładniej kontrolować inwestycje zagraniczne, konstruować ułatwienia prawne i finansowe dla wzmocnienia potencjału przemysłowego oraz bardziej zdecydowanie poszukiwać dywersyfikacji dostaw nośników energii i kluczowych surowców.

W miarę jak rosła wiedza o zmianach klimatycznych i świadomość ich skutków, przeciwdziałanie globalnemu ociepleniu (coraz częściej określanemu mianem katastrofy klimatycznej) zyskiwało na znaczeniu. UE podejmowała kolejne zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Kulminacją tego procesu była decyzja Rady Europejskiej z 2019 r. o osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. Te ambicje wpływają nie tylko na politykę energetyczną, ale przekładają się również na dążenie do modyfikacji unijnego modelu gospodarczego, która ograniczyłaby jego negatywny wpływ na klimat i środowisko. Unia liczy, że osiągnięcie pozycji lidera zrównoważonej gospodarki przyniesie korzyści, w miarę jak ambitna polityka klimatyczna będzie przyjmowana również przez inne państwa. Zielona transformacja spotyka się jednak z oporem ważnych podmiotów gospodarczych, które zbudowały silną pozycję w ramach modelu opartego na paliwach kopalnych, i części obywateli obawiających się wysokich kosztów. Może również doprowadzić do pogłębienia zależności gospodarczych – większość surowców wykorzystywanych przez sektor zielonych technologii jest wydobywana i przetwarzana poza granicami UE, przede wszystkim w Chinach.

## WNIOSKI

Od momentu „wielkiego rozszerzenia” Unia przetrwała dekady „permanentnego kryzysu” i jest dziś silniej zintegrowana niż 20 lat temu. Zacieśniono współpracę w ramach polityki gospodarczej i budżetowej, a także migracyjnej, energetycznej i obronnej. Przyjęte rozstrzygnięcia mogą wydawać się niewystarczające, lecz bilans unijnych zmagania z kryzysami należy uznać za pozytywny. Unia nie tylko oparła się kryzysom, ale także podjęła działania mające zapewnić jej silną pozycję w świecie targanym przez rosnącą rywalizację mocarstw. Kooperacja w ramach UE jest postrzegana przez większość elit politycznych i obywateli jako właściwa odpowiedź na wyzwania, które przekraczają granice państw.

Jednak w miarę jak proces integracji dotyka kolejnych dziedzin o kluczowym znaczeniu dla suwerenności państwowej (podatki, polityka zewnętrzna i obronna, wspólny dług, ochrona

<sup>14</sup> L. Gibadło, *Berliński dylemat 5G – perspektywy udziału Chin w rozbudowie niemieckiej sieci telekomunikacyjnej*, „Biuletyn PISM”, nr 16 (1948), 4 lutego 2020 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

granic), a Unii brakuje spektakularnych sukcesów, które mogłyby uzasadnić rozszerzenie kompetencji wspólnotowych, rosną w siłę ugrupowania polityczne kwestionujące zalety ściślejszej integracji. Zarówno negocjacje reform wdrażanych w odpowiedzi na kryzysy, jak i szersza debata o przyszłości UE pokazały poważne różnice zdań między członkami. Dotyczą one polityk wspólnotowych, procesu decyzyjnego, potrzeby kolejnych rozszerzeń i roli UE w świecie. Choć Unia udowodniła, że w sytuacjach kryzysowych jest zdolna budować kompromisy i podejmować działania postrzegane jako nierealne w „normalnych warunkach”, to osiągnięcie konsensusu wokół jej szerszej zakrojonej reformy – obejmującej zmianę traktatów – wydaje się dziś mało prawdopodobne. Rosnące poparcie dla ugrupowań eurosceptycznych sugeruje, że wewnętrzne debaty mogą stać się jeszcze bardziej burzliwe, a budowanie kompromisów – trudniejsze. Wydarzenia ostatniej dekady pokazały również, że w państwach członkowskich może dojść do osłabienia instytucji demokratycznych.

Mimo znacznego potencjału (gospodarczego i *soft power*) Unia okazała się niezdolna zapobiec niekorzystnym dla niej zmianom otoczenia międzynarodowego, w tym przede wszystkim destabilizacji sąsiedztwa. Wstrząsy wewnętrzne i umiarkowany bilans w relacjach zewnętrznych przełożyły się na ambicje UE. Wiarę w możliwość skutecznego eksportowania stabilności i dobrobytu zastąpiła troska o obronę unijnego dorobku i pozycji w świecie. Poczesne miejsce wśród priorytetów wspólnotowych zajmuje ograniczanie niebezpiecznych zależności gospodarczych oraz obrona przed nieuczciwą konkurencją gospodarczą ze strony państw trzecich, niekontrolowaną migracją czy próbami destabilizacji systemów politycznych państw członkowskich.

Silnie zintegrowana UE służy interesom Polski – stwarza środowisko sprzyjające rozwojowi gospodarczemu i umożliwia większy wpływ na kształtowanie sąsiedztwa oraz porządku międzynarodowego. Jednak pogorszenie sytuacji międzynarodowej, problemy gospodarcze i spory wewnątrz Unii sprawiają, że słabnie unijny etos solidarności, a wraz z nim skłonność państw członkowskich do wspierania słabszych partnerów i wychodzenia poza wąsko pojęty interes narodowy. Ta sytuacja wymaga od polskich władz aktywności. Na arenie europejskiej powinny one uczestniczyć w projektowaniu reform, które przygotują UE do kolejnego rozszerzenia, zaś na poziomie krajowym – podejmować działania prawotwórcze wdrażające cyfrową i zieloną transformację oraz wspierające podmioty gospodarcze w wykorzystywaniu nowych możliwości z nią związanych.

## POLITYKA EUROPEJSKA POLSKI 2004–2024

JOLANTA SZYMAŃSKA

### UWARUNKOWANIA

Pierwszy etap członkostwa Polski zbiegł się w czasie z intensywną debatą nad reformą ustroju UE. Po przyjęciu nowego traktatu UE dalej ewoluowała. W odróżnieniu od lat poprzednich zmiany te nie były jednak efektem długotrwałego procesu przygotowań, zwieńczonego przyjęciem nowego traktatu, ale zachodziły ad hoc w odpowiedzi na kryzysy (w tym m.in. kryzys gospodarczy, migracyjny, pandemię COVID-19 czy wojnę Rosji przeciwko Ukrainie)<sup>1</sup>. W latach 2004–2024 UE zmieniła się pod względem geograficznym. W tym czasie doszło do akcesji trzech nowych państw: w 2007 r. do organizacji przystąpiły Bułgaria i Rumunia (drugi etap wschodniego rozszerzenia), a w 2013 r. Chorwacja. W 2020 r. z kolei, w konsekwencji referendum z 2016 r. i po okresie negocjacji warunków wystąpienia, Unię Europejską – jako pierwsze państwo w historii – opuściła Wielka Brytania.

W wymiarze wewnętrznym w pierwszych latach po akcesji zarówno wśród polskiej klasy politycznej, jak i społeczeństwa wyraźne było postrzeganie członkostwa w UE jako kolejnego etapu transformacji systemowej, zapoczątkowanej pod koniec lat 80., i impulsu dla modernizacji kraju. Mimo początkowych obaw pozytywne efekty integracji ugruntowały w kolejnych latach niemal powszechną akceptację społeczną dla członkostwa kraju w UE. To poparcie Polaków było jednak powierzchowne, a kierunek rozwoju niektórych unijnych polityk, zwłaszcza transformacja klimatyczna i polityka migracyjna – ale również potencjalne koszty związane z polityką rozszerzenia – postawiły pod znakiem zapytania możliwość utrzymania społecznego konsensusu w sprawie członkostwa<sup>2</sup>.

Jednocześnie, po pierwszych latach niestabilności politycznej (upadek mniejszościowego rządu centrolewicy pod wodzą Leszka Millera dzień do akcesji i krótkie funkcjonowanie dwóch rządów mniejszościowych pod wodzą Marka Belki), wykrystalizował się podział na dwa główne, konkurujące ze sobą obozy polityczne – jeden skupiony wokół Platformy Obywatelskiej – PO (rządy koalicyjne PO z partnerami w okresie 2007–2015 oraz od połowy grudnia 2023 r.), drugi zaś wokół Prawa i Sprawiedliwości – PiS (rządy koalicyjne w latach 2005–2007 oraz rząd koalicji Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2023). Polityka unijna zaczęła coraz bardziej przenikać do polityki krajowej, a zaostrzanie się sporu politycznego na arenie krajowej sprawiało, że polem rywalizacji stała się polityka europejska. Było to szczególnie widoczne po 2015 r. – w grudniu 2014 r. wywodzący się z PO wieloletni premier RP Donald Tusk został wybrany na przewodniczącego Rady Europejskiej (kadencja 2,5-letnia została przedłużona o kolejne 2,5 roku w 2017 r.), a niecały rok później władzę w Polsce przejęła prawica pod przewodnictwem PiS. Obecność byłego przewodniczącego PO, a zarazem byłego lidera największego ugrupowania opozycyjnego na jednym z najważniejszych stanowisk w UE, determinowała retorykę rządu RP w sprawach europejskich.

<sup>1</sup> Zob. szerzej: M. Szczepanik, *Ewolucja Unii Europejskiej 2004–2024* w niniejszym tomie.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: P. Biskup, *Spoleczeństwo polskie wobec integracji europejskiej 2003–2024* w niniejszym tomie.



## CELE I ZAŁOŻENIA

Ogólnym celem pierwszych lat członkostwa było wykorzystanie związanych z nim możliwości, w tym dostępu do rynku wewnętrznego i funduszy unijnych, do nadrobienia dystansu rozwojowego między Polską a państwami Zachodu. W tym kontekście Polska wspierała pogłębianie współpracy gospodarczej, znoszenie barier i ograniczanie tendencji protekcjonistycznych na wspólnym rynku. Kolejne rządy RP przywiązywały też dużą wagę do negocjacji budżetowych, dążąc do zapewnienia wysokiej puli środków na tzw. tradycyjne polityki (politykę spójności czy wspólną politykę rolną).

Istotnym założeniem było ugruntowanie pozycji Polski jako ważnego gracza, a także – jako największego państwa regionu – lidera Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej. W tym kontekście istotne były ambicje związane z utrzymaniem lub wzmocnieniem pozycji instytucjonalnej kraju, obecne m.in. w debacie na temat reform instytucjonalnych, jak i przy obsadzaniu najważniejszych stanowisk w UE. Celem było również wypełnianie zobowiązań płynących z członkostwa oraz przedstawianie własnych inicjatyw w ramach unijnych polityk.

W odniesieniu do modelu Unii Europejskiej Polska wykazywała ostrożność wobec planów pogłębiania integracji, jednocześnie sprzeciwiając się jej nadmiernemu zróżnicowaniu. O ile akcesja do UE powiązana była z ambicją szybkiego dołączenia do strefy Schengen, o tyle stanowisko wobec członkostwa w strefie euro – m.in. ze względu na kryzys zadłużeniowy – pozostawało znacznie bardziej zdystansowane (pomimo politycznego poparcia w pierwszych latach członkostwa przygotowania do przyjęcia wspólnej waluty przez Polskę najpierw odłożono<sup>3</sup>, by następnie – w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości – całkowicie zarzucić). Zarówno w odniesieniu do Schengen i euro, jak w przypadku innych inicjatyw integracji w węższym gronie Polska akcentowała znaczenie ich inkluzywności.

Stałymi priorytetami polityki europejskiej Polski były polityka wschodnia<sup>4</sup> oraz rozszerzenie UE. Szczególne miejsce w tym aspekcie zajmowało poparcie dla demokratyzacji i ambicji europejskich państw wschodniego sąsiedztwa, w tym zwłaszcza Ukrainy. Po napaści Rosji na Ukrainę Polska przyłączyła się do nakładania sankcji na agresora. Od początku członkostwa wspierała również proces rozszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich i Turcję.

Polska podchodziła ostrożnie do ambicji UE w takich dziedzinach jak transformacja klimatyczna czy polityka migracyjna. W odniesieniu do strategii klimatycznej rząd podkreślał przede wszystkim znaczenie mechanizmów kompensacyjnych dla państw, regionów i branż szczególnie dotkniętych jej skutkami. W odniesieniu do polityki migracyjnej kładł nacisk na ochronę granic zewnętrznych (od kryzysu na granicy z Białorusią zwracał szczególną uwagę na problem instrumentalizacji migracji), wykazując sceptycyzm wobec zwiększania roli unijnych instytucji w obszarze polityki azylowej.

## DZIAŁANIA

Choć ogólne cele definiowane były podobnie, sposób ich realizacji znacząco odróżniał poszczególne rządy RP. W latach 2004–2007 częste zmiany rządów oraz brak doświadczenia w kwestiach europejskich sprawiły, że Polsce trudno było prowadzić spójną i konsekwentną politykę

<sup>3</sup> Zob. K. Borońska-Hryniewiecka, P. Toporowski, *Polityka Polski w Unii Europejskiej*, w: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011–2015”, PISM, Warszawa 2019, s. 146.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: E. Kaca, A. Kozioł, *Polska a polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE 2004–2024* w niniejszym tomie.

w UE<sup>5</sup>. W późniejszych latach obóz polityczny skupiony wokół Platformy Obywatelskiej stawił na współpracę z największymi państwami unijnymi, czyli Niemcami i Francją, m.in. w ramach Trójkąta Weimarskiego. Z kolei ten skupiony wokół PiS, na fali krytyki rozwoju integracji i dominacji Niemiec w UE, obrał kurs na wzmacnianie sojuszy w regionie Europy Środkowej (szczególnie w ramach Grupy Wyszehradzkiej) oraz współpracę z Wielką Brytanią<sup>6</sup>. Jednocześnie w sferze retorycznej rządu pod przewodnictwem PO podkreślały znaczenie współwłasności i współodpowiedzialności Polski za projekt europejski, natomiast PiS wypuklał podział na „my” (Polska) i „oni” (Unia), akcentując potrzebę ochrony suwerenności narodowej i znaczenie asertywności wobec inicjatyw płynących z instytucji unijnych.

Spór polityczny na krajowej scenie rezonował na forum UE już na wczesnym etapie członkostwa, z czasem tylko zyskując na sile. Pierwszym jego przejawem był konflikt kompetencyjny między prezydentem Lechem Kaczyńskim i premierem Tuskiem o to, kto powinien reprezentować Polskę na unijnych szczytach, rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny w 2009 r. na korzyść rządu. Późniejsze jego przejawy to m.in. sprzeciw rządu PiS dla reelekcji Tuska na stanowisku przewodniczącego Rady Europejskiej w 2017 r., konflikt dotyczący praworządności (od czasu przejścia władzy przez PiS w 2015 r.), a także spór kompetencyjny związany z ustawą o prezydencji Polski w Radzie UE w 2025 r., nadającą prezydentowi dodatkowe kompetencje kosztem rządu.

Najważniejszym wyzwaniem pierwszych lat członkostwa były negocjacje nowego unijnego traktatu (późniejszego lizbońskiego). Prowadzili je ze strony Polski doradca prezydenta Marek Cichocki i szefowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej Ewa Ośniecka-Tamecka. Główny spór dotyczył modyfikacji systemu głosowania w Radzie UE. W tej kwestii Polska zgłaszała zastrzeżenia do projektu zastąpienia korzystnego dla kraju systemu nicejskiego tzw. systemem podwójnej większości, proponując tzw. pierwiastek kwadratowy. Odnosiła się również do zapisów dotyczących m.in. symboli i nazewnictwa stosowanego w traktacie, roli Karty praw podstawowych czy struktury przyszłego traktatu. W ostatecznej treści traktatu podpisanego 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie (przez premiera Donalda Tuska i ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, w obecności prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego) w sprawie metodologii obliczania głosów w Radzie UE ustalono przejście do systemu podwójnej większości przy przedłużeniu okresu obowiązywania systemu nicejskiego do 2014 r., a pod pewnymi warunkami do 2017 r.<sup>7</sup> Choć treść traktatu została oparta na bazie traktatu konstytucyjnego, to pod wpływem oporu wielu państw, w tym Polski, zrezygnowano zarówno z formuły jednego traktatu, jak i zapisów o cechach symbolizujących państwowość. W związku z nadaniem Kartie praw podstawowych mocy wiążącej Polska wraz z Wielką Brytanią zdecydowały się na podpisanie protokołu w sprawie częściowego zawieszenia obowiązywania dokumentu – tzw. protokołu brytyjskiego<sup>8</sup>.

W grudniu 2007 r. Polska, wraz z ośmioma nowymi państwami członkowskimi UE, przystąpiła do strefy Schengen. Było to zwieńczenie rozpoczętego już na etapie negocjacji akcesyjnych procesu przygotowań, obejmującego m.in. dostosowanie prawa i infrastruktury. Szczególnym wyzwaniem było zabezpieczenie polskiej granicy zewnętrznej. Nie bez znaczenia w tym

<sup>5</sup> Ł. Lipiński, J. Szyszko, *Polityczne sukcesy i porażki pierwszych 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, w: A. Radwan-Röhrenscheff, *15 lat Polski w Unii Europejskiej. Raport*, Instytut in.europa, Warszawa 2019.

<sup>6</sup> Zob. J. Szymańska, P. Toporowski, *Polityka Polski w Unii Europejskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2016”, PISM, Warszawa 2019, s. 53.

<sup>7</sup> A. Kremer, *Aspekty prawne negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, w: J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, UKiE, Warszawa 2008.

<sup>8</sup> L. Jesień, *Polityka Polski w Unii Europejskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007”, PISM 2008, s. 46–47.

kontekście była decyzja z 2004 r. o ulokowaniu w Polsce siedziby unijnej agencji ds. ochrony granic – Frontexu.

Kryzys gospodarczy z 2008 r., który w 2009 r. pogrążył w recesji wszystkie państwa członkowskie poza Polską, wpłynął korzystnie na wizerunek kraju, pozwalając rządowi RP coraz śmielej forsować korzystne dla Polski inicjatywy na forum UE<sup>9</sup>. Jedną z nich był zainaugurowany w 2009 r. (przy wsparciu Szwecji) projekt Partnerstwa Wschodniego, zakładający zacieśnienie współpracy z Białorusią, Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Azerbejdżanem i Armenią. Choć zyskał on poparcie innych państw członkowskich, to ze względu m.in. na niekorzystny rozwój sytuacji w zakresie bezpieczeństwa we wschodnim sąsiedztwie napotkał w kolejnych latach liczne trudności.

Sprawdzianem dojrzałości polskiego członkostwa w UE była prezydencja w Radzie (sprawowana od lipca do grudnia 2011 r.). Podczas niej udało się zakończyć rozmowy o umowie stowarzyszeniowej z Ukrainą, sfinalizować rozmowy na temat akcesji do UE z Chorwacją, a także doprowadzić do przyjęcia tzw. sześciopak, czyli pakietu aktów prawnych wzmacniających dyscyplinowanie budżetowe w ramach Paktu stabilności i wzrostu. Mimo że nie wszystkie założenia prezydencji udało się zrealizować – największym rozczarowaniem okazał się szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, który został zbojkotowany przez Białorus, a pozostałym partnerom nie przyniósł obietnicy członkostwa w UE – przewodnictwo Polski w Radzie było dobrze oceniane w Europie.

W 2014 r. w trakcie proeuropejskiej „rewolucji godności” (Euromajdanu) na Ukrainie rząd RP zaangażował się w promowanie sprawy ukraińskiej na forum UE. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski wraz ze swoimi odpowiednikami z Francji i Niemiec rozpoczął mediacje między władzą a opozycją. Wskutek sprzeciwu Rosji Polska została jednak poza formatem normandzkim (Niemcy, Francja, Ukraina, Rosja), który stał się w kolejnych latach platformą negocjacji w sprawie wojny w Donbasie i przynależności państwowej Krymu<sup>10</sup>.

Jednocześnie po rozpoczęciu wojny w Donbasie i okupacji Krymu przez Rosję rząd RP przedstawił na forum UE projekt unii energetycznej, którego założeniem było ograniczenie energetycznych związków państw członkowskich z Rosją. Choć zyskał on poparcie Francji i Wielkiej Brytanii, ze względu na sprzeciw Niemiec został znacząco okrojony. W szczególności nie zatrzymał planów budowy – krytykowanego przez Polskę – gazociągu Nord Stream 2 (z Rosji do Niemiec z pominięciem Polski i państw bałtyckich)<sup>11</sup>.

Po przejściu władzy przez PiS, w związku z reformami przeprowadzonymi przez rząd w krajowym wymiarze sądownictwa, w styczniu 2016 r. KE wszczęła procedurę ochrony praworządności wobec Polski. Spór z instytucjami UE wokół praworządności w Polsce miał wiele odsłon, etapów i negatywnych konsekwencji dla polityki europejskiej – jak groźba odebrania Polsce prawa głosu w Radzie na podstawie procedury z art. 7 Traktatu o UE czy zablokowanie funduszy europejskich dla Polski – i utrzymywał się aż do końca rządów prawicy w 2023 r.

Mimo sporu z instytucjami UE prawicowy rząd podejmował próby forsowania własnych inicjatyw na forum UE. W dyskusji o reformie UE, która odżyła po referendum w sprawie brexitu w 2016 r., wraz z partnerami z Grupy Wyszehradzkiej rząd RP sprzeciwiał się zyskującej

<sup>9</sup> E. Lipiński, J. Szyszko, *op. cit.*

<sup>10</sup> A. Balcer, *Starszy brat czy strategiczny partner? Polityka Polski wobec Ukrainy po akcesji do Unii Europejskiej*, w: A. Radwan-Röhrenscheff, *op. cit.*

<sup>11</sup> Pierwsza nitka gazociągu z Rosji do Niemiec (z pominięciem Polski), Nord Stream 1, została oddana do użytku w 2011 r. W 2011 r. rozpoczęto budowę Nord Stream 2. Zakończyła się ona w 2021 r.

w Europie Zachodniej coraz szersze uznanie koncepcji „Europy wielu prędkości”<sup>12</sup> oraz promował model integracji uznający podstawową rolę państw członkowskich, podkreślając znaczenie zasady pomocniczości oraz potrzebę przyznania prawa weta wobec unijnych inicjatyw parlamentom narodowym (tzw. czerwonej kartki). Choć propozycje rządu dotyczące reform instytucjonalnych nie spotkały się z szeroką aprobatą w UE, asertywne stanowisko V4 nie pozostało bez wpływu na ograniczenie ambicji w zakresie większego zróżnicowania integracji czy wzmocnienia ponadnarodowych instytucji prezentowanych przez przewodniczącego KE Jeana-Claude’a Junckera (np. obsadzanie przez tę samą osobę stanowiska przewodniczącego KE i RE) oraz prezydenta Francji Emmanuela Macrona (wprowadzenia transnarodowych list wyborczych do PE)<sup>13</sup>.

Głównym spoiwem Grupy Wyszehradzkiej po 2015 r. stał się sprzeciw wobec strategii KE w obszarze polityki migracyjnej i azylowej, zwłaszcza dotyczącej reformy systemu dublińskiego przewidującej stworzenie systemu relokacji osób ubiegających się o azyl w UE. Na szczycie w 2018 r. państwa V4 uzyskały zapewnienie, że UE wypracuje konsensus w sprawie reformy systemu dublińskiego. Ze względu na problemy z osiągnięciem porozumienia zamrożono prace nad tzw. pakietem migracyjnym, przewidującym relokacje. Do prac tych powrócono jednak w 2023 r. – w czerwcu Rada UE (przy sprzeciwie Polski i Węgier, które domagały się przeniesienia dyskusji nad reformą na forum Rady Europejskiej, by wypracować konsensus w tej sprawie) przyjęła stanowisko negocjacyjne w sprawie rozporządzenia, zapowiadając zwieńczenie prac nad pakietem migracyjnym przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. Jednocześnie, uwzględniając m.in. postulaty Polski związane z pojawieniem się nowych wyzwań związanych z instrumentalizacją migracji na granicy wschodniej przez Białoruś, w pracach nad pakietem migracyjnym położono duży nacisk na ochronę granic zewnętrznych UE.

W 2022 r. w wyniku pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę polityka europejska rządu RP została zdominowana przez promowanie w UE konieczności udzielania wsparcia militarne-go, finansowego, humanitarnego dla walczącej Ukrainy. Przykładowo Polska współpracowała z instytucjami UE i państwami członkowskimi w celu udzielenia schronienia uchodźcom przybywającym do UE, inicjowała konferencje darczyńców na rzecz Ukrainy oraz motywowała UE do podjęcia działań w zakresie ścigania zbrodni wojennych na Ukrainie i przyjmowania sankcji wobec Rosji. Pod wpływem rosyjskiej agresji i przy dużym wsparciu polskiej dyplomacji otwarto drzwi do akcesji do UE nie tylko dla Ukrainy, ale także dla Mołdawii i Gruzji. Dokonano również zwrotu w polityce energetycznej UE, rezygnując z energetycznych związków z agresorem (oznaczało to również pogrzebanie projektu Nord Stream 2)<sup>14</sup>.

W polityce europejskiej 20 lat członkostwa Polski w UE kolejne rządy RP dużą wagę przywiązywały do kwestii gospodarczych, czego przejawem było zaangażowanie w negocjacje wieloletnich ram finansowych (WFR) oraz rozwijanie rynku wewnętrznego. Zarówno w negocjacjach WFR na lata 2007–2013, 2014–2020, jak i tych na lata 2021–2027 dzięki intensywnym zabiegom dyplomatycznym (m.in. we współpracy z Francją przy negocjacjach WFR 2007–2013<sup>15</sup> oraz kooperacji w ramach grupy przyjaciół polityki spójności) Polska uzyskała

<sup>12</sup> Zob. J. Szymańska, P. Toporowski, *UE na rozdrożu: wkład Komisji Europejskiej w debatę nad przyszłością Unii*, „Biuletyn PISM”, nr 23 (1464), 6 marca 2017 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>13</sup> Zob. J. Szymańska, *Polityka Polski w Unii Europejskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2017”, PISM, Warszawa 2018, s. 56–60.

<sup>14</sup> Zob. szerzej J. Szymańska (red.), *Unia Europejska wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, PISM, Warszawa 2024.

<sup>15</sup> Zob. M. Banach, U. Pałasz, *Polska w Unii Europejskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006”, PISM, Warszawa 2006, s. 46–48.

wysokie środki zarówno w obszarze spójności, jak i rolnictwa, stając się największym beneficjentem budżetu unijnego. W negocjacjach WRF 2021–2027 – mimo sprzeciwu polskiego rządu i w obliczu sporu Polski z instytucjami UE w sprawie praworządności – powiązano wypłaty z funduszu odbudowy po pandemii z oceną stanu praworządności<sup>16</sup>.

Trudnym wyzwaniem okazały się zabiegi w celu ograniczenia tendencji protekcyjnych, które pojawiły się w państwach członkowskich Europy Zachodniej po wygaśnięciu okresów przejściowych w dostępie pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej do rynków. Przykładowo Polska nie zbudowała wystarczającej koalicji przeciwko forsowanej przez Francję i przyjętej w 2018 r. nowelizacji dyrektywy o pracownikach delegowanych<sup>17</sup>, zwiększającej koszty pracy firm z Europy Środkowo-Wschodniej. Nie zatrzymała również zmian regulacji kwestii międzynarodowego transportu drogowego osłabiających pozycję polskich firm transportowych na europejskim rynku, czyli tzw. Pakietu Mobilności, który został przyjęty w 2020 r.

Wyzwaniem dla Polski okazał się też kierunek rozwoju polityki klimatycznej UE. Przedstawiony przez KE w 2019 r. projekt Europejskiego Zielonego Ładu<sup>18</sup>, zakładający osiągnięcie neutralności klimatycznej przez UE do 2050 r., od początku uznawany był przez polską dyplomację za bardzo ambitny. Pod wpływem masowych protestów rolników w UE, w tym także w Polsce w 2024 r., rząd RP zaangażował się w negocjacje zmian w przepisach regulujących transformację klimatyczną w UE.

## WNIOSKI

20-letni okres członkostwa Polski w UE pozwolił polskiej dyplomacji dobrze poznać zasady gry na arenie europejskiej. Rząd RP miał okazję zdiagnozować zarówno preferencje, jak i ograniczenia partnerów, przetestować funkcjonalność sojuszy, a także poznać specyfikę pracy poszczególnych instytucji.

W trakcie 20 lat funkcjonowania w unijnym systemie polskiej dyplomacji udało się zrealizować wiele celów i założeń korzystnych dla kraju. Bezspornym sukcesem jest uzyskanie rekordowego finansowania dla Polski z unijnych funduszy. Wiele inicjatyw lub postulatów polskiego rządu napotkało jednak trudności. Przykładem może być polityka wschodnia rządu, która przez lata spotykała się z niezrozumieniem wielu państw członkowskich, przywiązanych do współpracy z Rosją i uznających ją za gwaranta stabilności we wschodnim sąsiedztwie, by dopiero po pełnoskalowej inwazji na Ukrainę zyskać szerokie poparcie i przełożyć się na zdecydowane działania Unii.

Specyfiką polskiej polityki europejskiej jest jej mocne uwikłanie w wewnątrz krajowy spór polityczny. O ile dotychczas przejawy tego sporu miały w dużej mierze wymiar symboliczny i nie przekładały się na zasadnicze różnice w polskiej polityce europejskiej, o tyle jego dalsze nasilenie się może obniżyć zdolność kraju do realizacji własnych interesów na arenie europejskiej.

<sup>16</sup> M. Szczepanik, *Rada Europejska przyjmuje nowy wieloletni budżet UE i fundusz odbudowy*, „Komentarz PISM”, nr 57/2020, 21 lipca 2020 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>17</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*, OJ L 173, 9.7.2018.

<sup>18</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład*, COM/2019/640 final.

## SPOŁECZEŃSTWO POLSKIE WOBEC INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2003–2024

PRZEMYSŁAW BISKUP

### UWARUNKOWANIA

W pierwszej dekadzie członkostwa kluczowe było ukształtowanie się konsensu wobec integracji europejskiej jako modelu transformacji po upadku systemu komunistycznego. Strategiczny wybór Polski w postaci integracji z zachodnioeuropejskimi strukturami gospodarczymi, politycznymi i bezpieczeństwa został utrwalony przez zawarcie traktatu stowarzyszeniowego ze Wspólnotą Europejską (Układu Europejskiego) w 1991 r., złożenie wniosku o akcesję w 1994 r. i przyjęcie w 1997 r. Narodowej Strategii Integracji oraz rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) w 1997 r. Konsekwencją tych kroków było postępujące ukierunkowywanie polskiej transformacji systemowej na spełnianie wymogów określonych w traktacie stowarzyszeniowym (następnie – akcesyjnym), a ostatecznie uznanie integracji europejskiej za najważniejszą składową transformacji, określaną symbolicznie hasłem „powrót do Europy”.

Skutkiem tego procesu było stopniowe ukształtowanie się konsensu elit politycznych i społecznych co do bezalternatywności integracji z UE i NATO (postrzeganych wówczas w Polsce jako komplementarne instytucje integracyjne). Momentem przełomowym dla utrwalenia tego podejścia było referendum w sprawie przystąpienia do UE z 7–8 czerwca 2003 r.<sup>1</sup> W kampanię na rzecz akcesji zaangażowała się większość sił politycznych i liczne organizacje społeczne, w tym Kościół katolicki, czyli najważniejsza instytucja religijna. Utrzymaniu konsensu sprzyjało wysokie zaufanie społeczne do instytucji europejskich i postrzeganie ich jako neutralnych z punktu widzenia polityki krajowej, choć percepcja ta uległa korekcie w drugiej dekadzie członkostwa wraz z pojawieniem się różnic w ocenie polityk publicznych między instytucjami europejskimi a częścią polskich elit politycznych.

W pierwszej dekadzie członkostwa ważną rolę odgrywała też bardzo silna legitymizacja społeczna dla procesu integracji. Wynikała ona z korzystnego dla Wspólnoty kontrastu w zakresie dynamiki politycznej – Polacy postrzegali instytucje europejskie oraz krajowe polityki głównych państw członkowskich jako stabilne i gwarantujące rozwój gospodarczy, podczas gdy duża dynamika zmian w kraju, wynikająca z transformacji i kształtowania się systemu demokratycznego, często postrzegana była jako przyczyna wysokiego poziomu niepewności. Od pierwszych lat członkostwa badania społeczne ujawniały w Polsce znaczny stopień zaufania do instytucji europejskich, w szczególności do ich profesjonalizmu, w porównaniu z instytucjami krajowymi<sup>2</sup>. W rezultacie m.in. pozwalało to poszczególnym rządóm prowadzącym proces integracji skutecznie legitymizować działania dostosowawcze do *acquis communautaire* i wymogów Unii Europejskiej, ograniczając jednocześnie skalę i emocje towarzyszące dyskusji na scenie krajowej.

<sup>1</sup> Przystąpienie do UE poparło 13,51 mln głosujących (77,45%) przy sprzeciwie 3,93 mln (22,25%) i frekwencji 58,85%. Dane za Państwową Komisją Wyborczą, <https://wybory.gov.pl>.

<sup>2</sup> Np. zaufanie do Unii Europejskiej w październiku–listopadzie 2023 r. wynosiło 53%, podczas gdy dla polskiego rządu i parlamentu w tym samym czasie – odpowiednio 34% i 33%; zob. *Opinia publiczna w Unii Europejskiej. Raport krajowy: Polska*, Standardowy Eurobarometr 100, październik–listopad 2023, <https://poland.representation.ec.europa.eu>.

Ważnym uwarunkowaniem członkostwa Polski w UE była też dynamika oczekiwań społeczeństwa wobec procesu integracji europejskiej. W całym badanym okresie jako kluczowe korzyści polskiego członkostwa społeczeństwo postrzegało napływ funduszy unijnych i wiążące się z nimi inwestycje publiczne (w mniejszym stopniu doceniano efekty uczestnictwa we wspólnym rynku<sup>3</sup>), a także swobodę przepływu osób. Lista oczekiwań społecznych wobec procesu integracji europejskiej i postrzeganych kosztów członkostwa stopniowo wydłużała się jednak i niuansowała wraz z poszerzaniem wiedzy o funkcjonowaniu UE i zachodnich państw członkowskich, a także zwiększaniem się liczby osób traktujących wstępne osiągnięcia okresu transformacji jako stan zastany. W drugiej dekadzie członkostwa badania wyraźnie wskazywały różnicowanie się stosunku społeczeństwa do integracji europejskiej<sup>4</sup>.

Na obraz stosunku Polaków do integracji europejskiej składały się również z jednej strony stały wysoki poziom generalnego poparcia dla tego procesu<sup>5</sup>, z drugiej zaś – trwałe, istotne statystycznie (momentami większościowe) – poparcie dla partii eurosceptycznych<sup>6</sup>. Zgodnie z klasyfikacją Aleksa Szczerbiaka i Paula Taggarta<sup>7</sup> postawę „miękkiego eurosceptycyzmu” można zdefiniować jako brak „zasadniczego sprzeciwu wobec integracji europejskiej lub członkostwa w UE przy zastrzeżeniach dotyczących jednego (lub kilku) obszarów polityki publicznej jako wyrazu kwalifikowanego sprzeciwu wobec UE lub poczucia sprzeczności «interesu narodowego» z trajektorią UE”, zaś „twardy eurosceptycyzm” jako „zasadniczy sprzeciw wobec UE i integracji europejskiej oraz poparcie dla wycofania się danego państwa z członkostwa w UE”. W pierwszej dekadzie członkostwa zdolność partii eurosceptycznych do przekładania ich preferencji programowych na sprawowanie władzy była ograniczana ich niską skutecznością w zamianie głosów na mandaty i następnie na uczestnictwo w rządach. Dopiero w latach 2015–2023 decydującym czynnikiem powstrzymującym antyeuropejskie działania Zjednoczonej Prawicy jako koalicji „miękkiego eurosceptycyzmu” było właśnie sprawowanie władzy i wynikająca stąd konieczność wzięcia odpowiedzialności za polityki publiczne<sup>8</sup>.

## CELE SPOŁECZEŃSTWA POLSKIEGO

W świetle badań opinii publicznej społeczeństwo polskie oczekiwało od integracji europejskiej ugruntowania uzyskanego po zimnej wojnie statusu międzynarodowego Polski poprzez osadzenie jej w zachodnich strukturach integracyjnych i jednocześnie zakotwiczenie w nich programu polskich reform wewnętrznych. Następnie oczekiwano pomocy w osiągnięciu

<sup>3</sup> Por. P. Dzierżanowski, *Polska a europejska integracja gospodarcza w latach 2004–2024* w niniejszym tomie.

<sup>4</sup> Np. w 2023 r. poparcie dla członkostwa Polski w UE wynosiło 92%, podczas gdy dla członkostwa w strefie euro – 34,9%. Por. *Pora na wprowadzenie euro? Jest sondaż wśród Polaków*, „Business Insider”, 11 września 2023 r., <https://businessinsider.com.pl>; G. Chrostowski, *Poparcie Polaków dla UE jest rekordowo wysokie!*, „Obserwator Gospodarczy”, 27 kwietnia 2023 r., <https://obserwatorgospodarczy.pl>.

<sup>5</sup> Poparcie Polaków dla członkostwa w UE w latach 2004–2023 oscylowało na poziomie ok. 60–90%, *Polska w Unii Europejskiej*, „Komunikat z badań CBOS”, nr 139/2021, listopad 2021, oraz 55/2023, maj 2023, <https://cbos.pl>.

<sup>6</sup> Partie o profilu eurosceptycznym zdobywały odpowiednio 27,59%, 49,56%, 33,66%, 30,2%, 51,3%, 50,41% oraz 42,6% głosów w wyborach do Sejmu w 2001, 2005, 2007, 2011, 2015, 2019 i 2023 r. oraz odpowiednio 41,32%, 33,07%, 44,35% i 53,7% głosów w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004, 2009, 2014 i 2019 r. Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, <https://wybory.gov.pl>.

<sup>7</sup> A. Szczerbiak, P. Taggart, *The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States*, SEI Working Paper Nr 51/2002, [www.sussex.ac.uk](http://www.sussex.ac.uk), s. 4.

<sup>8</sup> Zob. rozważania w A. Szczerbiak, P. Taggart, *op. cit.* oraz B. Leruth, N. Startin, S. Usherwood, *The Routledge Handbook of Euroscepticism*, Routledge, London 2017, nt. korelacji między postawą eurosceptyczną a sprawowaniem władzy przez ugrupowania polityczne. W latach 2015–2023 uczestnictwo we władzy hamowało praktyczne działania Solidarnej Polski, ugrupowania retorycznie reprezentującego postawę „twardego eurosceptycyzmu”. Kontrowersyjny tzw. raport Jakiego na temat bilansu korzyści i kosztów członkostwa Polski w UE został przygotowany pod auspicjami europośła, a nie członka rządu z tej partii.

przez państwo awansu materialnego i – szerzej – cywilizacyjnego (zarówno dzięki budowie nowych, lepszych, bardziej transparentnych procedur prawnych, jak i przyciągnięciu inwestycji zagranicznych, a także inwestycjom publicznym realizowanym przy pomocy funduszy unijnych) oraz uzyskania szans na rozwój indywidualny, m.in. dzięki możliwości swobodnego podróżowania i podejmowania pracy w innych państwach członkowskich. O ile cele o najbardziej symbolicznym charakterze zostały osiągnięte już przez sam fakt przystąpienia do UE („powrót do Europy”), o tyle cele długotrwałe, dominujące w całym 20-letnim okresie członkostwa, miały silnie wynikowy i pragmatyczny charakter (*output-based legitimacy*) i wiązały się z oczekiwaniem systematycznego rozwoju gospodarczego i wzrostu poziomu życia. Należy też odnotować, że w omawianym okresie kluczowe cele polityczne formułowane w instytucjach unijnych, takie jak zielona transformacja czy pogłębienie integracji europejskiej, nie uzyskały podobnego statusu w polskiej debacie politycznej, która miała wobec nich charakter reaktywny<sup>9</sup>.

### POSTAWY SPOŁECZEŃSTWA POLSKIEGO WOBEC INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Legitymizacja polityczna procesu integracji europejskiej opierała się w Polsce na referendum akcesyjnym, wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE – począwszy od elekcji izby VI kadencji w 2004 r.), a także odniesieniach do polityki europejskiej w krajowych kampaniach wyborczych. Po 2003 r. kwestia członkostwa w UE czy jego podstawowych warunków nie zdominowała żadnej kampanii wyborczej, zaś tematyka reform związanych z integracją europejską oraz bilansu korzyści i kosztów integracji stanowiła raczej element oceny wyborczej poszczególnych rządów a nie przyczynek do generalnej dyskusji o członkostwie w UE.

Kwestie unijne uzyskały znaczący wpływ na dynamikę procesów wyborczych dopiero w drugiej dekadzie. Kampanie wyborcze od 2015 r. cechowało postępujące upartyjnienie debaty na temat modelu członkostwa w UE oraz – z perspektywy Zjednoczonej Prawicy – coraz silniejszego zaangażowania instytucji unijnych w politykę wewnętrzną Polski. Trend ten wskazywał na powiązanie trwałego generalnego poparcia dla członkostwa w UE ze znacznie bardziej pragmatycznym i krytycznym podejściem społeczeństwa do wielu polityk sektorowych. W 2015 r. na dynamikę kampanii wyborczej do Sejmu wpłynął brak sprzeciwu premier Ewy Kopacz wobec tymczasowego mechanizmu relokacji migrantów – decyzja została podjęta wbrew preferencjom większości społeczeństwa<sup>10</sup>. W trakcie kampanii w 2019 r. z kolei silnie były eksponowane zarzuty opozycji wobec rządów Zjednoczonej Prawicy, jakoby przygotowywała ona wyjście Polski z UE (*poexit*). Działania te skutecznie mobilizowały wyborców opozycji i sprzyjały jej konsolidacji, umożliwiając zdobycie większości mandatów w Senacie<sup>11</sup>. W kampanii 2023 r. ważną rolę w budowaniu przekazu wyborczego opozycji odgrywały postulaty powrotu do głównego nurtu polityki europejskiej, naprawy relacji z instytucjami UE i najważniejszymi państwami członkowskimi, a także odblokowania funduszy unijnych przyznanych w ramach programu Next Generation EU oraz budżetu UE, których wypłata była wstrzymywana w związku ze sporem rządu Zjednoczonej Prawicy z Komisją

<sup>9</sup> Badania CBOS pokazują, że w drugiej dekadzie członkostwa 57–67% Polaków uważało, że Polska ma za mały wpływ na funkcjonowanie UE, a 34–36% – że członkostwo w UE zbyt ogranicza suwerenność Polski; *Polska w Unii Europejskiej*, *op. cit.*

<sup>10</sup> Zob. dane za 2015 r. i 2016 r. dotyczące gotowości do przyjmowania migrantów z innych państw UE, *Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców*, „Komunikat z badań CBOS”, nr 1/2017, styczeń 2017, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl). Analogiczne tendencje były widoczne podczas kryzysu migracyjnego w 2021 r. na wschodniej granicy Polski, który był spowodowany polityką Białorusi, *Opinia publiczna wobec uchodźców i sytuacji migrantów na granicy z Białorusią*, „Komunikat z badań CBOS”, nr 111/2021, wrzesień 2021, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).

<sup>11</sup> Poparcie dla wystąpienia z UE sięgało jedynie 15–21%; *Polska w Unii Europejskiej*, *op. cit.*



Europejską o praworządność<sup>12</sup>. Zjednoczona Prawica z kolei starała się równolegle mobilizować swoich wyborców negatywnym przekazem o polityce migracyjnej UE, podejmując decyzję o rozpisaniu referendum na dzień wyborów parlamentarnych (pytania 3 i 4)<sup>13</sup>.

Wybory europejskie jako wybory drugiego rzędu (*second-order elections*)<sup>14</sup> wywierały ograniczony wpływ na funkcjonowanie krajowej sceny politycznej czy model członkostwa Polski w UE. Generalnie prezentowane w nich programy były podporządkowane kwestiom polityki krajowej, a głosowanie charakteryzowało się też niższą frekwencją niż w wyborach do Sejmu i Senatu oraz większą skłonnością do popierania ugrupowań o bardziej radykalnych programach. Status ten zaczął się zmieniać w drugiej dekadzie członkostwa pod wpływem zwiększającej się profesjonalizacji polskich partii politycznych i rosnącej świadomości ich liderów co do możliwości związanych ze sprawowaniem mandatów w PE. Stopniowo konsolidowała się także przynależność polskich partii politycznych do ugrupowań europejskich, ujawniając jednak przesunięcie w prawo „okna dyskursu”<sup>15</sup> na polskiej scenie politycznej względem średniej europejskiej<sup>16</sup>. Wybory do PE w 2019 r. były pierwszymi, w których jako jeden z głównych problemów kampanii postawiono kwestię członkostwa Polski w UE. Opozycyjna Lista Europejska promowała postulaty powrotu do głównego nurtu polityki unijnej i kontrolowanego pogłębiania integracji, zaś kampania rządzącej Zjednoczonej Prawicy popierała nadzorowaną selektywną integrację przy przeciwstawianiu się dążeniu do nadmiernej centralizacji UE. W kampanii przed wyborami do PE X kadencji (w czerwcu 2024 r.) najpewniej będzie kontynuowany trend zaznaczony w 2019 r., a kluczowymi tematami staną się centralizacja UE, propozycje przejścia w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa na głosowanie większościowe, kwestia autonomii strategicznej UE, a w wymiarze społeczno-gospodarczym – założenia zielonej transformacji i jej ceny społeczno-ekonomicznej.

Pod względem geograficznym centrami poparcia dla integracji były zachodnia Polska i ośrodki wielkomiejskie, podczas gdy wschodnia Polska i prowincja były w większym stopniu eurosceptyczne. Ten trend był spójny z partyjną geografiami wyborczą, gdzie poparcie dla bardziej suwerenistycznych i eurosceptycznych partii prawicy było tradycyjnie wysokie w mniejszych ośrodkach miejskich i na wsi oraz we wschodniej Polsce. Poparcie dla partii lewicowych i liberalnych, tradycyjnie najbardziej pronunijnych, było tymczasem wyższe w dużych ośrodkach miejskich i metropoliach oraz w północnej i zachodniej Polsce<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Dla wyborców prorządowych polityka wobec UE była 12. najważniejszym powodem wspierania Zjednoczonej Prawicy, a dla wyborców opozycyjnych chęć zmiany na tym polu – 5. najważniejszym priorytetem, zob. *Motywacje wyborcze Polaków*, „Komunikat z badań CBOS”, nr 118/2023, wrzesień 2023, <https://cbos.pl>.

<sup>13</sup> Referendum to zostało w znacznej mierze zbojkotowane przez wyborców ówczesnej opozycji i nie osiągnęło 50-procentowego progu frekwencji, niezbędnego, by było wiążące prawnie. Zgodnie z proponowaną przez Zjednoczoną Prawicę linią zgłasowało jednak 10,8 mln wyborców (czyli 50% biorących udział w wyborach). Obliczenia własne na podstawie bazy danych PKW, <https://wybory.gov.pl>.

<sup>14</sup> K. Reif, H. Schmitt, *Second-Order Elections*, „European Journal of Political Research” 1997, t. 31, s. 109–124, <https://link.springer.com>.

<sup>15</sup> Termin „okno dyskursu” (tzw. okno Overtona) opisuje zasady uznawane w obecnym stanie dyskusji publicznej za politycznie akceptowalne, jakie polityk może głosić bez ryzyka oskarżenia go o zbyt ekstremalne poglądy, które uniemożliwiłyby mu na piastowanie urzędu publicznego, Wikipedia, <https://pl.wikipedia.org>.

<sup>16</sup> Siły o charakterze konserwatywnym lub chadeckim kontrolowały po wyborach 2009 r., 2014 r., 2019 r. odpowiednio 43 z 50, 47 z 51 oraz 49 z 53 polskich mandatów do PE (przy czym po wyborach z 2019 r. część polityków startujących z Listy Europejskiej przeszła do frakcji socjalistycznej i liberalnej, a nie do chadeckiej).

<sup>17</sup> Paradoxy związane z poparciem dla członkostwa Polski w UE egzemplifikują badania CBOS z okresu poprzedzającego wybory w 2023 r. (*Opinie o członkostwie w Unii Europejskiej*, „Komunikat z badań CBOS”, nr 55/2023, maj 2023, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl)). Odsetek wyborców, którzy oceniali, że zbyt ogranicza ono suwerenność Polski, wzrósł w latach 2014–2023 z 36% do 45%. Z opinią taką zgadzało się 72% wyborców PiS i 77% wyborców Konfederacji, podczas gdy jedynie 6% wyborców Koalicji Obywatelskiej, 18% Lewicy i 28% Polski 2050. Poparcia dla zmian w systemie sądownictwa (wymaganych przez UE przed odblokowaniem środków z KPO) udzieliło jednak (z powodów pragmatycznych i w sprzeczności z własną postawą ideologiczną) 51% badanych reprezentujących pogląd, że UE zbyt ogranicza suwerenność Polski.

Debata polityczna w Polsce w latach 2004–2024 charakteryzowała się także brakiem silnych formacji politycznych, które konsekwentnie popierałyby program centralizacji lub federalizacji UE czy rozwoju zielonej transformacji – postulatów charakterystycznych dla głównego nurtu polityki unijnej. Debata w Polsce realizowana była raczej w ramach podziałów programowych między postawą „miękkiego eurosceptycyzmu” (czasami określaną też mianem „eurorealistycznej”) i selektywnej modernizacji administracyjnej i prawnej, w której UE była akceptowana jako wehikuł rozwoju gospodarczego Polski, a postawami umiarkowanie euroentuzjastycznymi, które akcentowały potrzebę utrzymania Polski w głównym nurcie polityki unijnej w celu wzmocnienia jej pozycji negocjacyjnej i utrzymania stabilnego napływu środków finansowych ją modernizujących. Obie te postawy, reprezentowane w krajowym systemie dwublokowym zintegrowanym wokół odpowiednio Prawa i Sprawiedliwości i Platformy Obywatelskiej, zakładały jednak – w porównaniu z głównym nurtem polityki europejskiej – stosunkowo zachowawcze podejście do integracji, oparte zasadniczo na założeniu przewodniej roli państw narodowych w UE, przy selektywnym przekazywaniu kompetencji na rzecz Unii w wybranych dziedzinach, często pod wpływem konkretnych wyzwań zewnętrznych (np. pandemii COVID-19 czy rosyjskiej inwazji na Ukrainę)<sup>18</sup>.

Symbolicznej realizacji celów związanych z „powrotem do Europy” sprzyjało obejmowanie przez Polaków prestiżowych funkcji w ramach systemu instytucjonalnego UE (np. przewodniczenie przez Jerzego Buzka Parlamentowi Europejskiemu w latach 2009–2012 czy Radzie Europejskiej przez Donalda Tuska w latach 2014–2019), a także sprawne przeprowadzenie pierwszego przewodnictwa w Radzie UE w 2011 r. W wymiarze społecznym podobne znaczenie symboliczne miała fachowa organizacja we współpracy z Ukrainą mistrzostw Europy w piłce nożnej (UEFA Euro 2012), podczas których wyeksponowane zostały liczne nowe inwestycje infrastrukturalne współfinansowane z funduszy UE.

W okresie dwóch pierwszych wieloletnich perspektyw finansowych UE z udziałem Polski (2007–2013 i 2014–2020) społeczna percepcja korzyści z procesu integracyjnego w znacznej mierze opierała się na zdolności pozyskiwania funduszy unijnych w procesie negocjacji finansowych w Brukseli, na sprawności absorpcji przyznanych kwot narodowych i na przekładaniu ich na inwestycje publiczne oraz na zwiększaniu szans na indywidualne bogacenie się. Z tej perspektywy członkostwo Polski w UE było w pierwszych dwóch dekadach ogromnym sukcesem<sup>19</sup>. Integrację postrzegano też jako drogę do m.in. modernizacji państwa, infrastruktury administracyjnej, prawnej i technicznej (zwłaszcza transportowej) czy przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W wymiarze indywidualnym ważną rolę odgrywała także mobilność ekonomiczna wykorzystująca wolności wspólnego rynku. Członkostwo w UE postrzegano wreszcie jako ważny element skutecznego radzenia sobie ze światowym kryzysem finansowym i gospodarczym w latach 2008–2011 (m.in. wskutek inwestycji napędzanych funduszami UE), pomagając zbudować obraz Polski jako „zielonej wyspy” wzrostu na tle przeżywającej recesję „starej” UE.

Proces transformacji systemowej, który z czasem w oczach opinii publicznej zlewał się z procesem integracji europejskiej, rodził także wyzwania. Upadek wielu przedsiębiorstw, które okazały się niewydolne na jednolitym rynku, problemy mniejszych miejscowości, zależnych od jednego czy dwóch wielkich pracodawców, i nierówny rozwój infrastruktury transportowej,

<sup>18</sup> Reprezentacja polskiej lewicy we frakcji socjalistycznej w PE w omawianym okresie była nieliczna, w wyborach w 2014 r. i 2019 r. niemal połowę mandatów uzyskiwała Zjednoczona Prawica tworząca eurorealistyczną (międko eurosceptyczną) frakcję Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, przy podobnym poparciu dla Platformy Obywatelskiej, która przynależy do Europejskiej Partii Ludowej (podobnie jak PSL).

<sup>19</sup> Kwestia ta jest szerzej omawiana w rozdziale poświęconym funduszom unijnym.

premiujący inwestycje zagraniczne w zachodniej części kraju kosztem wschodniej, prowadziły do rozczarowania po stronie „przeigranych transformacji”, a w połowie drugiej dekady do społecznego poparcia dla zmiany polskiej polityki członkostwa. W debacie podkreślano zwłaszcza potrzebę większej asertywności wobec instytucji UE, a także zmianę modelu rozwojowego kraju z polaryzacyjno-dyfuzyjnego na bardziej zrównoważony oraz odpowiedniej do tego korekty dystrybucji funduszy unijnych. Zmiana oczekiwań społecznych była poważną składową sukcesów wyborczych Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2020.

Lata 2004–2024 przyniosły także przełom w zakresie trendów migracyjnych – o ile wchodząc do UE, Polska kontynuowała historyczny trend emigracyjny, już dekadę później zaczął się on odwracać w stronę imigracji netto. Przystępując do UE, Polska charakteryzowała się wysokim poziomem bezrobocia, a jednocześnie był to okres, gdy na rynek pracy wchodziło drugie najliczniejsze pokolenie w jej historii, co skutkowało wysokim poziomem emigracji<sup>20</sup>. Z perspektywy średnio- i długoterminowej trend ten miał jednak szereg negatywnych konsekwencji w postaci zjawiska podzielonych rodzin (i np. „eurosierot”), trwałego odpływu młodszej części siły roboczej, stopniowego wyludniania się wielu mniejszych miejscowości i pogłębienia kryzysu demograficznego. Problemy te były szczególnie silnie odczuwane w miejscowościach wschodniej Polski, które w mniejszym stopniu przyciągały inwestycje i gdzie presja ekonomiczna na emigrację była najsilniejsza. Na początku drugiej dekady członkostwa w UE Polska po raz pierwszy w swojej najnowszej historii stała się krajem imigracji netto, pierwotnie głównie dzięki przyciąganiu pracowników z krajów sąsiedzkich (przede wszystkim Ukrainy i Białorusi), a w dalszej perspektywie z obszaru postsowieckiego (państwa Azji Centralnej) oraz m.in. Azji Południowo-Wschodniej (Indie, Pakistan, Filipiny). Zmiany te sprzyjały stopniowemu podnoszeniu politycznej rangi kwestii migracyjnej, demonstrując z jednej strony potrzebę wypracowania przez państwo spójnej, długofalowej polityki migracyjnej i integracyjnej, a z drugiej strony – eksponując kwestię migracyjną w polityce europejskiej i rozwiązania proponowane przez instytucje unijne. Momentem przełomowym było dotarcie do południowych i południowo-wschodnich granic UE licznych grup migrantów z terenów Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Skala kryzysu spowodowała wypracowanie w 2015 r. tymczasowego mechanizmu relokacji migrantów w ramach UE. Wzbudził on jednak poważne zastrzeżenia w państwach Europy Środkowej. W Polsce odrzucenie takiego rozwiązania cieszyło się poparciem większości opinii publicznej (sprzeciw wobec relokacji imigrantów z innych państw UE w latach 2015–2016 wyrażało 53–67% respondentów)<sup>21</sup>.

## WNIOSKI

Zgodnie z prognozami sprzed akcesji<sup>22</sup> pełne korzyści z procesu integracji miały ujawnić się po kilkunastu latach, podczas gdy początki członkostwa miały być pod wieloma względami nacechowane trudnymi reformami strukturalnymi. Prognozy te w znacznym stopniu się sprawdziły, co miało wymierne konsekwencje dla kształtowania się poparcia dla UE. Taki przebieg wydarzeń wyjaśniał stale wysoką akceptację integracji europejskiej postrzeganej jako naczelnny element polskiej transformacji systemowej i jednocześnie wykształcenie się bardziej krytycznych ocen funkcjonowania Polski w UE.

<sup>20</sup> Por.: P. Dzierżanowski, *Polska a europejska integracja gospodarcza w latach 2004–2024* w niniejszym tomie.

<sup>21</sup> *Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców*, op. cit.

<sup>22</sup> Zob. m.in. E. Wnuk-Lipiński, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – pierwsze problemy i ewentualne kryzysy społeczne w Polsce?* oraz J.J. Wiatr, *Polska w Unii Europejskiej: zagrożenia i szanse. Komentarz*, w: U. Kurczewska, M. Kwiatkowska, K. Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy?*, PISM, Warszawa 2002.

Stopniowe rewidowanie w drugiej dekadzie członkostwa pierwotnego konsensu stawiającego kwestię europejską ponad krajowymi sporami politycznymi prowadziło do postępującego rozszerzenia krajowej konkurencji partyjnej o kwestie polityki integracyjnej. Obecnie dwa dominujące bloki na polskiej scenie politycznej są najczęściej identyfikowane jako „euroentuzjastyczny” i „eurorealistyczny” (lub „eurosceptyczny”). W perspektywie najbliższych kampanii wyborczych polaryzacja na tym tle wydaje się, niestety, pogłębiać, m.in. w związku z ujawnianiem społeczno-gospodarczej ceny zielonej transformacji oraz postępującego uwspólnotowienia polityki migracyjnej. Polskie społeczeństwo często sceptycznie postrzega ambitne polityki UE. Mają one w istocie charakter zewnętrzny wobec krajowej rywalizacji politycznej, i dopiero na stosunkowo późnych etapach zyskują rzeczników na krajowej scenie partyjnej. Polaryzacja skutkuje zmianą postawy części partii pod wpływem społecznych protestów dotyczących kosztów reform, czego przykładem jest ewolucja podejścia Zjednoczonej Prawicy do zielonej agendy po oddaniu władzy w grudniu 2023 r.

Podsumowując, pierwsze 20 lat członkostwa Polski w UE jest postrzegane przez społeczeństwo jako niewątpliwy sukces, zwłaszcza gospodarczy i rozwojowy. W tym okresie także, jak się wydaje, wyczerpał się jednak jego pierwotny paradygmat, w warstwie gospodarczej wykorzystujący model niskokosztowej konkurencji, zaś w wymiarze społeczno-politycznym – ideę „powrotu do Europy”, ponadpartyjny konsens w sprawie integracji i pominięcie tej tematyki w krajowej konkurencji politycznej. Stabilna przyszłość Polski w UE powinna być zatem oparta na znacznie bardziej pogłębionej i realistycznej debacie publicznej (a nie jedynie eksperckiej), dotyczącej kierunków rozwoju Unii, natury polskich interesów we Wspólnocie, rosnącej roli UE w budowaniu systemu bezpieczeństwa w Europie i przygotowaniu się na wyzwania związane z kolejnym rozszerzeniem Unii – zwłaszcza o Ukrainę. Uwzględniając stałą, silną obecność partii eurosceptycznych na polskiej scenie politycznej, zaniedbania w tym zakresie łatwo mogą skutkować silną kontestacją członkostwa w Unii.

## POLSKA A EUROPEJSKA INTEGRACJA GOSPODARCZA W LATACH 2004–2024

PIOTR DZIERŻANOWSKI

### ZMIANY W GOSPODARCE POLSKI PO AKCESJI DO UE

Według danych Banku Światowego PKB Polski w 2003 r., czyli ostatnim pełnym roku przed akcesją do UE, wyniósł ok. 218 mld dol.<sup>1</sup>, a według danych GUS – nieco ponad 800 mld zł<sup>2</sup>. Na koniec 2022 r. Bank Światowy oszacował PKB Polski na prawie 690 mld dol., a GUS – ponad 3,06 bln zł<sup>3</sup>. PKB per capita wyniósł w 2004 r. 51% średniej unijnej<sup>4</sup>, a w 2022 r. – 79%<sup>5</sup>. Oznacza to, że polska gospodarka urosła w tym okresie kilkukrotnie, a poziom życia zasadniczo zbliżył się do notowanego w krajach „starej” Unii.

Od 2003 do 2022 r. zasadniczo wzrósł też udział eksportu dóbr i usług w PKB Polski – z 33,4% do 62,7% oraz importu – z 36,1% do 61,2%. W liczbach bezwzględnych był to wzrost z 72,7 mld dol. do 431,5 mld dol. dla eksportu oraz z 78,6 mld dol. do 421,5 mld dol. dla importu. W tym samym okresie poprawiło się saldo polskiego handlu zagranicznego – z -2,7% PKB (ok. 5,5 mld dol.) do +1,4% PKB w 2022 r. (ok. 12,8 mld dol.) i +3,7% (ok. 22 mld dol.) w 2019 r., czyli ostatnim roku przed pandemią COVID-19 w Europie<sup>6</sup>. W mniejszym stopniu zmieniła się struktura handlu zagranicznego. Zdecydowanie najważniejszym partnerem w eksporcie zarówno w 2003, jak i w 2022 r. były Niemcy<sup>7</sup>, a kolejne pozycje zajmowały przede wszystkim rozwinięte kraje Europy Zachodniej i sąsiadujące z Polską Czechy. Podobnie wyglądała sytuacja w imporcie, w którym w ostatnich latach wzrósł jednak udział Chin (jako eksportera dóbr przemysłowych), a zawsze wysoka była pozycja producentów surowców energetycznych. Pokazuje to, że akcesja do UE była dla Polski naturalnym krokiem, gdyż nie zmieniła w zasadniczy sposób struktury handlu (która wcześniej podążała za tzw. modelem grawitacyjnym, według którego za obroty handlowe odpowiadają przede wszystkim bliskość geograficzna krajów i wielkość ich gospodarek), ale spowodowała ogromny wzrost obrotów.

Od wejścia do UE zmieniła się znacząco struktura polskiej gospodarki. Spadło zatrudnienie w rolnictwie – z ok. 2,1 mln osób do ok. 1,3 mln, wzrosło zaś w przemyśle – z ok. 2,9 mln osób do ok. 3,2 mln osób, budownictwie (z ok. 0,6 mln osób do ponad 1 mln) oraz usługach<sup>8</sup>. Wyraźnie spadł poziom bezrobocia – z ok. 20% w 2003 r. do ok. 5% w 2023 r. Zwiększył się poziom inwestycji zagranicznych. W ciągu pięciu lat przed akcesją do UE (1999–2003) wynosił

<sup>1</sup> *World Development Indicators*, Bank Światowy, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>2</sup> *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2000–2003*, GUS, <https://stat.gov.pl>.

<sup>3</sup> *Informacja Głównego Urzędu Statystycznego 05.10.2023 r. w sprawie skorygowanego szacunku produktu krajowego brutto za 2022 rok*, GUS, <https://stat.gov.pl>.

<sup>4</sup> *Polska w Unii Europejskiej 2004–2014*, GUS, <https://stat.gov.pl>.

<sup>5</sup> Wg danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>.

<sup>6</sup> Wszystkie dane wg Banku Światowego, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>7</sup> *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2023; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2004; *Direction of Trade Statistics*, IMF, [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>8</sup> *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2023; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2004.

średnio nieco ponad 28 mld zł (6 mld euro) rocznie<sup>9</sup>, a w 2022 r. – ponad 140 mld zł<sup>10</sup>. W tym samym okresie zasadniczo wzrósł poziom zobowiązań Polski z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich – z ok. 208 mld zł (ok. 44 mld euro) w 2003 r. do 1 179,8 mld zł w 2022 r.<sup>11</sup>

Analiza podstawowych danych ekonomicznych jasno wskazuje, że gospodarka Polski znacznie urosła i rozwinęła się po akcesji do UE. Polska jest jednym z najszybciej rozwijających się krajów świata – zarówno jeśli za punkt wyjścia uznamy 1990 r., jak i 2004 r. Ze względu na niski startowy poziom PKB per capita konwergencja do krajów Europy Zachodniej jest naturalna, ale badania wskazują, że członkostwo w UE i uczestnictwo we wspólnym rynku są istotnymi czynnikami ją wspierającymi. Analiza Polskiego Instytutu Ekonomicznego pokazuje, że w scenariuszu, w którym Polska nie byłaby członkiem UE, jej PKB per capita stanowiłby 60% średniej unijnej (wobec niemal 80% obecnie), a PKB per capita według parytetu siły nabywczej jest obecnie o 31% wyższy, niż gdyby Polska nie weszła do UE<sup>12</sup>. Choć liczby te (jak w każdym przypadku, gdy konstruuje się scenariusze alternatywne) obarczone są marginesem błędu, nie ma wątpliwości, że członkostwo w UE jest na poziomie ilościowym jednoznacznie korzystne dla polskiej gospodarki i poziomu życia obywateli.

### KORZYSTANIE PRZEZ POLSKĘ Z CZTERECH SWOBÓD RYNKU WEWNĘTRZNEGO

Kluczowym komponentem członkostwa w UE jest uczestnictwo w rynku wewnętrznym definiowanym – zgodnie z art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – jako „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów”. Zgodnie z tymi założeniami działanie rynku wewnętrznego UE powinno przypominać funkcjonowanie rynków krajowych. Z teoretycznego punktu widzenia funkcjonowanie na większym rynku ma pozytywne skutki zarówno dla przedsiębiorców, jak i konsumentów. Polska zyskuje na uczestnictwie we wspólnym rynku, a wynikające z niego korzyści gospodarcze znacznie przewyższają płatności z funduszy unijnych, kluczowe w powszechnym odbiorze<sup>13</sup>.

Perspektywa teoretyczna nie bierze jednak pod uwagę, że dystrybucja korzyści nie musi odpowiadać ambicjom poszczególnych uczestników rynku, a w skrajnych przypadkach może nawet prowadzić do strat części z nich mimo występowania zagregowanych korzyści. Kwestia podziału zysków z funkcjonowania wspólnego rynku wyznacza jeden z kierunków jego krytyki. Drugim jest nieosiągnięcie przez UE założonego poziomu całkowicie swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału – co również będzie miało konsekwencje dystrybucyjne. O ile ogólne korzyści z uczestnictwa we wspólnym rynku dla Polski są udowodnione w badaniach, o tyle niektóre głosy krytyczne również znajdują potwierdzenie w rzeczywistości.

Najprostszym elementem międzynarodowych stosunków gospodarczych jest handel towarami. W tym zakresie Unii udało się też uzyskać najpełniejszą harmonizację. Dla uczestników wspólnego rynku korzystna jest likwidacja ceł oraz kontroli granicznych. Wyrównuje ona szanse produktów krajowych i importowanych, w cenie których nie muszą już być uwzględniane

<sup>9</sup> *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2003 r.*, NBP, grudzień 2004, <https://nbp.pl>. Dane podawane przez NBP w euro, przeliczenia dla roku 2003 wg średniego kursu NBP z 31 grudnia 2003 r.

<sup>10</sup> *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2022 r.*, NBP, <https://nbp.pl>.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Ł. Ambroziak, J. Markiewicz, J. Strzelecki, I. Świąćicki, M. Wąsiński, *Korzyści Polski z jednolitego rynku*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2022.

<sup>13</sup> Zob. np.: W. Orłowski (red.), *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, WUW, Warszawa 2021.

dodatkowe koszty transakcyjne<sup>14</sup>. Ważna jest również harmonizacja standardów dotyczących produktów w obrębie całej UE oraz zasada wzajemnego uznawania standardów, według której produkt wytworzony zgodnie z wymaganiami jednego kraju UE powinien zostać bez dodatkowych obostrzeń dopuszczony do obrotu we wszystkich innych. Integracja ze wspólnym rynkiem przyniosła szybki wzrost wymiany towarowej Polski z krajami UE. Zarówno eksport, jak i import towarów do i z UE wzrosły od 2003 r. do 2022 r. ponad sześciokrotnie<sup>15</sup>. Korzystne w handlu towarami jest dla Polski również szersze włączenie polskich produktów w międzynarodowe łańcuchy dostaw przedsiębiorstw zagranicznych i ponadnarodowych (zwłaszcza niemieckich), które używają ich jako półproduktów do wytwarzania swoich dóbr, eksportowanych dalej jako produkt finalny<sup>16</sup>.

Polska zyskała na handlu towarami w sposób przewidywalny – uzyskała dostęp do bogatych klientów z Europy Zachodniej i możliwość specjalizacji. Z drugiej strony, co widać w zwiększonym wolumenie importu, polscy przedsiębiorcy byli poddani większej presji konkurencyjnej ze strony biznesu z innych krajów UE. W przyszłości pożądane będzie przesuwanie się polskich przedsiębiorców w kierunku najbardziej lukratywnych części łańcuchów wartości – zaawansowanych technologicznie działań wytwórczych oraz kreowania własnych marek czy innowacyjnych rozwiązań i produktów. Ze względu na wyłączną kompetencję UE w kształtowaniu wspólnej polityki handlowej Polska utraciła w tym zakresie możliwość podejmowania samodzielnych działań i korzysta z umów negocjowanych przez Komisję Europejską, nie mogąc zawierać ich samodzielnie i w handlu z krajami trzecimi zyskiwać przewagi konkurencyjnej nad innymi państwami członkowskimi UE. Wyzwaniem może być również nierówny podział korzyści z zawieranych umów. Ze względu na zróżnicowanie gospodarek w ramach UE umowa handlowa korzystna dla części z nich może być problematyczna dla innych. Wskazana jest więc aktywna współpraca z KE oraz zbieranie informacji od polskich przedsiębiorców, które z proponowanych rozwiązań postrzegają oni jako szanse, a które – jako zagrożenia.

Bardziej skomplikowanym rodzajem handlu międzynarodowego jest handel usługami, również objęty art. 26 ust. 2 TFUE i stanowiący część wspólnego rynku. Usługi bardzo różnią się od siebie poziomem skomplikowania – od najprostszych (np. usług fryzjerskich, korepetycji) do wysoce złożonych – np. usług transportu międzynarodowego, informatycznych, bankowych czy telekomunikacyjnych. W przeciwieństwie do towarów, przy handlu którymi konkretny produkt musi przekroczyć granicę, w przypadku usług nie musi tak być – granicę może przekroczyć usługodawca (podejmując działalność gospodarczą za granicą), pracownik usługodawcy, usługobiorca lub żaden z nich (jeśli usługa świadczona jest zdalnie). Prawo UE w zakresie usług opiera się – w przeciwieństwie do swobody przepływu towarów, wywodzonej przede wszystkim z TFUE i orzecznictwa – na prawie pochodnym, czyli dyrektywach i rozporządzeniach UE. Ze względu na duże skomplikowanie faktyczne i prawne na rynku usług istnieją utrudnienia większe niż w przypadku przepływu towarów. Biorąc pod uwagę, że usługi są najważniejszym sektorem polskiej gospodarki – zarówno pod względem generowania miejsc pracy, jak i PKB – brak pełnego urzeczywistnienia wspólnego rynku usług pozostaje dla Polski problemem. Mimo to Polska korzysta na członkostwie we wspólnym rynku w zakresie handlu usługami. Udział usług w PKB wzrósł z ok. 50% w momencie wejścia

<sup>14</sup> W sensie ekonomicznym długie odprawy graniczne mają skutek podobny do ceł, gdyż powodują zamrożenie kapitału w towarach i konieczność ponoszenia kosztów oczekiwania na przekroczenie granicy przez pracowników i sprzęt transportowy.

<sup>15</sup> Dane wg: M. Kolasa, *Kompendium Handlu Zagranicznego Polski – styczeń 2024*, Polski Fundusz Rozwoju, 18 stycznia 2024 r., <https://pfr.pl>.

<sup>16</sup> Zob. np.: M. Šebeňa, T. Chan, M. Šimalčík, *The China Factor: Economic Exposures and Security Implications in an Interdependent World*, CEIAS, marzec 2023.

do UE do ponad 70% w 2021 r.<sup>17</sup> W 2022 r. wartość eksportu usług do UE wyniosła niemal 90 mld euro, a importu – niecałe 55 mld euro. Saldo w handlu usługami wzrosło z nieznacznie dodatnich wartości zaraz po akcesji (poniżej 3 mld euro rocznie) do prawie 35 mld euro nadwyżki w 2022 r., niwelując tym samym ujemne saldo handlu towarami<sup>18</sup>. Polska jest jednym z unijnych liderów w zakresie usług transportu drogowego. Rozwijają się także usługi typu *back-office*, czyli m.in. księgowość czy informatyczne. Polska wysyła również do krajów UE wielu pracowników delegowanych<sup>19</sup>, czyli zatrudnionych przez polskiego przedsiębiorcę i świadczących usługi w jego imieniu w innym państwie członkowskim. Handel usługami jest korzystny dla Polski nie tylko ze względu na bezpośrednie korzyści dla gospodarki, ale również ze względu na pogłębianie integracji z innymi państwami członkowskimi. Wskazane jest, by Polska popierała pełniejszą harmonizację rynku usług, tak by polscy przedsiębiorcy mogli je świadczyć w jak najłatwiejszy sposób w innych krajach UE.

Trzecią swobodą jednolitego rynku jest swoboda przepływu osób – czyli przede wszystkim pracowników. Z punktu widzenia gospodarki swoboda ta prowadzi do efektywnej alokacji pracowników w skali UE, pozwalając na eliminowanie bezrobocia w niektórych regionach i niedoboru siły roboczej w innych. Po przyjęciu Polski do UE część państw członkowskich wprowadziła okresy przejściowe dla pracowników z państw nowego rozszerzenia, by chronić swój rynek pracy. Rynki pracy dla Polaków od razu otworzyły Wielka Brytania, Irlandia oraz Szwecja, a najdłuższy możliwy okres przejściowy – siedem lat – zastosowały Niemcy i Austria. Spowodowało to masową migrację – o ile w 2004 r. w krajach UE przebywało 750 tys. Polaków, o tyle w szczytowym momencie (w 2019 r.) – ponad 2 mln<sup>20</sup>. Krótkoterminowo pozwoliło to na ograniczenie w Polsce problemu bezrobocia, które zasadniczo spadło po akcesji do UE, umożliwiło także rodzinom migrantów zarobkowych otrzymywanie transferów pieniężnych. Długoterminowo odpływ pracowników ma jednak wady – konieczność przyjmowania migracji zastępczej, odpływ wykwalifikowanych specjalistów i negatywne efekty społeczne, m.in. w postaci zrywania więzi rodzinnych. W związku ze zmniejszaniem się różnic w poziomie życia między Polską a Europą Zachodnią możliwe stanie się zachęcanie migrantów do powrotu. Konieczne jednak będzie również prowadzenie polityki migracyjnej pozwalającej na uniknięcie problemów związanych z przyjmowaniem migracji zastępczej oraz zachęcanie wykwalifikowanych specjalistów do pozostania i podjęcia pracy w Polsce.

Ostatnią ze swobód jednolitego rynku jest swoboda przepływu kapitału, która obejmuje inwestycje bezpośrednie, inwestycje w nieruchomości, operacje odnoszące się do papierów wartościowych, operacje na rachunkach bieżących i depozytowych, a także kredyty i pożyczki. Podobnie jak w przypadku pozostałych wolności korzyści ze swobody przepływu kapitału wynikają z jego lepszej alokacji na jednolitym rynku, czyli zwiększenia jego napływu do Polski i krajów rozszerzeń z 2004, 2007 i 2013 r., gdzie panował jego relatywny niedobór. Członkostwo w UE i uczestnictwo we wspólnym rynku ogranicza ponadto ryzyko dla inwestorów, którzy znają system instytucjonalny i prawny UE. W efekcie zasadniczo zwiększył się poziom skumulowanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce

<sup>17</sup> *Produkt krajowy brutto i wartość dodana brutto 28.09.2023 r. w przekroju regionów w 2021 r.*, GUS, <https://stat.gov.pl>. GUS dzieli usługi na kilka kategorii: usługi obejmujące handel, naprawę pojazdów samochodowych, transport i gospodarkę magazynową, zakwaterowanie i gastronomię, informację i komunikację, pozostałe usługi (w tym administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne), działalność finansowa i ubezpieczeniowa oraz obsługa rynku nieruchomości, budownictwo.

<sup>18</sup> M. Kolasa, *Kompendium Handlu Zagranicznego Polski – styczeń 2024*, *op. cit.*

<sup>19</sup> Wg danych zawartych w przygotowanym dla KE raporcie F. De Wispelaere, L. De Smedt, J. Pacolet, *Posting of workers Collection of data from the prior declaration tools Reference year 2020* (HIVA-KU Leuven, czerwiec 2022) 19% pracowników delegowanych pochodziło z Polski.

<sup>20</sup> *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2020*, GUS, <https://stat.gov.pl>.



– z ok. 50 mld euro ok. 2004 r. do ponad 250 mld euro w 2022 r.<sup>21</sup> Najważniejszymi inwestorami są przedsiębiorstwa z Holandii, Luksemburga, Niemiec oraz Francji. W przypadku dwóch pierwszych krajów trudno jest ocenić, skąd faktycznie pochodzi kapitał, gdyż rejestrowane w nich tzw. podmioty specjalnego przeznaczenia najczęściej są kontrolowane przez przedsiębiorstwa zagraniczne (z państw UE lub krajów trzecich). Zasadniczo zwiększyły się również polskie bezpośrednie inwestycje za granicą – zwłaszcza w Czechach oraz Luksemburgu. Napływ kapitału do Polski był jednym z czynników wspierających rozwój w ostatnich 20 latach. Jednocześnie mógł on jednak wiązać się z pewnymi trudnościami. Pierwszą z nich jest struktura inwestycji, które wykorzystywały przewagę komparatywną Polski i skupiały się na mniej zaawansowanych sektorach produkcji, wykorzystujących tanią siłę roboczą. Drugą jest utrata kontroli nad sterowaniem strumieniem inwestycji w Polsce. Utrudnia to prowadzenie polityki pozwalającej na najbardziej optymalne wykorzystanie inwestycji (choć, jako zwiększające bezpieczeństwo inwestorów, będzie prawdopodobnie korzystne dla łącznej kwoty inwestycji), z drugiej – rodzi ryzyko problemów politycznych i podnoszenia populistycznych argumentów podważających korzyści z członkostwa Polski w UE.

## WNIOSKI

Polska zasadniczo zmieniła się od momentu wstąpienia do Unii Europejskiej. Jest dziś krajem bogatszym, o bardziej zaawansowanej strukturze gospodarki, niższym poziomie bezrobocia i znacząco wyższym poziomie integracji z partnerami zagranicznymi. Unia Europejska jest istotnym elementem tego sukcesu, co nie oznacza, że gospodarka Polski nie rosłaby bez członkostwa w UE i uczestnictwa w jednolitym rynku. Nie ulega jednak wątpliwości, że uczestnictwo w jednolitym rynku przyspieszyło rozwój Polski i pozwala na szybką konwergencję do poziomu Europy Zachodniej.

Analiza zmian w gospodarce Polski związanych z wejściem do UE wskazuje, że akcesja była naturalnym i potrzebnym krokiem. Polska wciąż pozostaje w najbliższych stosunkach z tymi samymi krajami, co przed akcesją, a zwiększyła się głównie intensywność kontaktów. Oznacza to również, że wszelkie rozważania o możliwości szukania alternatyw dla członkostwa w UE są z punktu widzenia gospodarki pozbawione sensu, gdyż w przewidywalnej przyszłości UE będzie dla Polski jedynym dużym, rozwiniętym oraz bliskim geograficznie rynkiem.

Wskazać trzeba też, że pełny dostęp do wspólnego rynku jest dla Polski najważniejszą gospodarczą korzyścią z członkostwa w UE. Badania pokazują, że bardzo ważne w powszechnym odbiorze płatności z funduszy unijnych wpływają na polską gospodarkę w mniejszym stopniu niż integracja z rynkiem UE<sup>22</sup>. Wskazane jest więc podkreślanie korzyści z uczestnictwa Polski we wspólnym rynku, zwłaszcza w związku z potencjalnym pogarszaniem się bilansu w transferach do i z budżetu UE.

Obecnie w Unii Europejskiej ma miejsce zmiana w zarządzaniu gospodarką, które nie opiera się już jedynie na liberalizacji handlu i budowie jednolitego rynku oraz wprowadzaniu regulacji, ale przesuwają się w stronę szerszego otwarcia na politykę przemysłową. Zielony Ład i związana z nim transformacja energetyczna, większa tolerancja dla udzielania pomocy publicznej czy próby stymulacji nowoczesnych sektorów chipów i sztucznej inteligencji zdefiniują obraz unijnej gospodarki w najbliższych latach. Choć aktywna polityka gospodarcza państwa, zwłaszcza wsparcie publiczne (na poziomie zarówno UE, jak i państw członkowskich), jest co

<sup>21</sup> *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2022 roku*, NBP, <https://nbp.pl>.

<sup>22</sup> Zob. np. W. Orłowski (red.), *op. cit.*

do zasady bardziej korzystne dla większych gospodarek o dłuższej historii uczestnictwa w systemie kapitalistycznym, Polska może skorzystać ze zmian. Wskazane będzie z jednej strony zabieganie o pożądane przez nasz kraj rozwiązania na poziomie wspólnotowym, z drugiej – aktywne korzystanie z narzędzi dopuszczonych na poziomie krajowym, np. poluzowania zasad przyznawania pomocy publicznej w ostatnich latach.

## ODDZIAŁYWANIE POLITYKI SPÓJNOŚCI UE NA TRANSFORMACJĘ SYSTEMOWĄ POLSKI

PAWEŁ CHORAŻY

### UWARUNKOWANIA

Wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. towarzyszyły ogromne nadzieje związane z transferem środków w ramach funduszy europejskich. W grupie dziesięciu krajów negocjujących członkostwo Polska wyróżniała się nie tylko wielkością i liczbą ludności, ale i jedynymi z najgorszych wskaźników społecznych i ekonomicznych. Rozwój gospodarczy mierzony wskaźnikiem PKB per capita plasował Polskę wśród najmniej zaawansowanych państw akcesyjnych. Przed dołączeniem Rumunii i Bułgarii najuboższymi regionami UE były województwa Polski wschodniej<sup>1</sup>. Elity polityczne i całe społeczeństwo postrzegały perspektywę wykorzystania środków UE jako niepowtarzalną szansę na modernizację infrastrukturalną, gospodarczą i społeczną, a nawet skok cywilizacyjny.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska realizowała pierwsze programy z zakresu polityki spójności na zasadach, na które nie miała wpływu<sup>2</sup>. Wyzwania związane z absorpcją środków UE były też w jej przypadku znacznie większe niż dla pozostałych państw akcesyjnych. Wynikały zarówno z kwot przyznanych Polsce, jak i ze struktury administracyjnej, wymagającej znacznie sprawniejszej i bardziej efektywnej koordynacji zarówno między różnymi ministerstwami i podległymi im instytucjami rządowymi, jak i na linii rząd – samorzady poszczególnych szczebli. Duże znaczenie miał również potencjał absorpcyjny, czyli zdolność do przygotowania ram projektowych dla poszczególnych przedsięwzięć i dostosowanie ich do szeregu skomplikowanych wymogów formalnych i merytorycznych poszczególnych programów UE.

Z perspektywy lat 2004–2024 trzeba wskazać, że wymagana przez KE struktura programowania i wdrażania funduszy europejskich oraz będący jej konsekwencją układ instytucjonalny dla poszczególnych programów wymuszały odchodzenie od tradycyjnie rozumianej resortowości („silosów administracyjnych”). Myślenie w kategoriach celów strategicznych i podporządkowanych im działań – wymuszane przez absorpcję funduszy UE – stały się w Polsce katalizatorem opracowywania i wdrażania spójnych ram polityk publicznych, a wymogi monitorowania i ewaluacji otworzyły drogę do oceny rezultatów, wpływu i w konsekwencji do modyfikacji działań w różnych obszarach<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (Dz.U. z 2004 r., nr 149 poz. 1567, s. 10388). Lubelszczyzna i Podlasie miały PKB per capita na poziomie ok. jednej trzeciej średniej unijnej, a każde województwo z makroregionu Polski wschodniej było wśród 20 najsłabiej rozwiniętych regionów Unii Europejskiej. Podstawowe wskaźniki społeczne i gospodarcze, takie jak poziom zatrudnienia, bezrobocia, produktywności, wartości dodanej produkcji przemysłowej oraz długość autostrad i dróg szybkiego ruchu, odzwierciedlały ogromny dystans między Polską a krajami „starej” UE.

<sup>2</sup> Decyzje w tym zakresie zapadły w trakcie negocjacji budżetu i rozporządzeń regulujących ramy wdrażania dla perspektywy 2000–2006.

<sup>3</sup> Od 2015 r. przeprowadzono w Polsce 610 badań ewaluacyjnych, zob. *Evaluation of Cohesion Policy in the Member States*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu>.

Ważnym uwarunkowaniem była też konieczność zdecentralizowania odpowiedzialności za realizację unijnej polityki spójności. O ile przygotowania do członkostwa w UE koncentrowały się na administracji rządowej<sup>4</sup>, o tyle wdrażanie polityki spójności jako jednej z nielicznych polityk unijnych wymaga realizowania w praktyce zasady wielopoziomowego zarządzania (*multilevel governance*), w którym uczestniczą nie tylko władze krajowe, ale i samorząd terytorialny wszystkich szczebli. W Polsce powierzenie zarządzania środkami UE przyczyniło się zatem nie tylko do wzmocnienia znaczenia samorządu (zwłaszcza szczebla wojewódzkiego), ale i do poprawy współpracy na poziomie aglomeracji (np. współpraca metropolitarna), związków gmin czy powiatów przy realizacji wspólnych przedsięwzięć, które przekraczały poziom pojedynczej jednostki samorządowej, np. w zakresie transportu czy gospodarki komunalnej<sup>5</sup>.

Kluczowym uwarunkowaniem systemowym, które pojawiło się w połowie poprzedniej dekady w zakresie polityki spójności i wydatkowania funduszy unijnych, była także zasada warunkowości. Spór między Polską a instytucjami UE o praworządność, charakteryzujący okres rządów Zjednoczonej Prawicy (2015–2023), postawił w centrum uwagi politykę spójności i krajowy plan odbudowy (uruchomiony po pandemii COVID-19). Była to zupełnie nowa sytuacja dla polityki spójności, która w Polsce była wcześniej postrzegana jako niekontrowersyjna i wymagająca technokratycznego podejścia. Jej wcześniejsze incydentalne pojawianie się w dyskursie politycznym sprowadzało się na ogół do dyskusji na temat niewykorzystania lub ewentualnej utraty przez Polskę przyznanych jej środków.

Na poziomie europejskim zastosowanie zasad warunkowości do polityki spójności wiązało się z dwoma procesami. Pierwszym z nich było systematyczne formułowanie przez państwa-płatników netto tez o konieczności zwiększenia efektywności, skuteczności i ulepszenia kontroli środków wypłacanych uboższym, bardziej podatnym na korupcję i niepotrafiącym sprostać normom europejskim państwom-beneficjentom netto. Drugim było narastanie w instytucjach wspólnotowych przekonania, że Unii brakuje narzędzia, za pomocą którego mogłaby lepiej koordynować polityki społeczno-gospodarcze w krajach członkowskich i skuteczniej egzekwować wdrażanie w nich *acquis communautaire*. Tendencje te doprowadziły najpierw do powiązania na poziomie UE polityki spójności z koordynacją polityk społeczno-gospodarczych (tzw. semestr europejski), zaś po 2014 r. do pojawienia się wymogów w zakresie strategii wydatkowania czy transpozycji dyrektyw unijnych do krajowego systemu prawnego, które państwa członkowskie musiały wdrożyć, aby mieć możliwość otrzymywania funduszy UE (czyli warunkowość *ex ante*)<sup>6</sup>.

W unijnej dyskusji na temat warunkowości Polska odnosiła się początkowo do propozycji KE z konstruktywnym sceptycyzmem. Większość obserwatorów i uczestników debaty na poziomie europejskim sądziła wówczas, że głównym celem nowego mechanizmu staną się państwa członkowskie o inherentnych problemach ze zdolnością administracji publicznej do

<sup>4</sup> Poszukując modelu wdrażania środków unijnych, Polska spoglądała w kierunku średnich i większych państw członkowskich (Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania), w których odpowiedzialność za zarządzanie i wdrażanie środków UE była dzielona między władze centralne i regiony. Unikalny dla funduszy unijnych układ instytucjonalny z tzw. instytucjami zarządzającymi odpowiedzialnymi za poszczególne programy, które mogą delegować niektóre funkcje wdrożeniowe przy zachowaniu pełnej odpowiedzialności za całość powierzonych im środków, nie przystawał do polskiego modelu ustrojowego zakładającego równy status poszczególnych ministrów i resortów.

<sup>5</sup> Od perspektywy 2014–2020 rośnie znaczenie tzw. instrumentów terytorialnych w ramach polityki spójności.

<sup>6</sup> Do 2014 r. jedynym instrumentem warunkowości makroekonomicznej była możliwość wstrzymania płatności w ramach Funduszu Spójności w przypadku wszczęcia wobec państwa członkowskiego procedury nadmiernego deficytu. Warunkowość *ex ante* zakłada konieczność spełnienia unijnych kryteriów wstępnych o charakterze ogólnym i tematycznym, w przeciwnym wypadku rozpoczęcie wdrażania i (lub) występowanie do KE o tzw. płatności pośrednie nie było możliwe.

wykorzystania środków unijnych i z dużą podatnością na korupcję, np. Rumunia, Bułgaria czy Grecja. Narastający spór między Komisją Europejską (KE) i Parlamentem Europejskim (PE) a Węgrami i Polską doprowadził do poszerzenia stosowania przepisów dotyczących warunkowości poza oryginalne pole polityki spójności, a później krajowych planów odbudowy – czyli obejmujące działania mające ścisły związek z prawidłowym wydatkowaniem środków UE (np. zamówień publicznych czy kwestii środowiskowych) – o nowe pola, włączając kwestie sądownictwa i szeroko rozumianych wartości europejskich.

Abstrahując od politycznego wymiaru konfliktów o praworządność i sądownictwo, z punktu widzenia mechanizmów wdrażania unijnej polityki spójności zasada warunkowości miała pod wieloma względami pozytywny wpływ na proces wydatkowania środków europejskich w Polsce. Jej wprowadzenie przyspieszyło proces transpozycji dyrektyw unijnych (np. dotyczących zamówień publicznych<sup>7</sup>), doprowadziło też do stworzenia bardziej koherentnych ram wdrażania inwestycji w niektórych obszarach (np. usługach publicznych czy transporcie). Warunkowość była również katalizatorem podejmowania potrzebnych, ale niepopularnych decyzji istotnych z punktu widzenia racjonalizacji wydatków publicznych (np. mapowanie potrzeb zdrowotnych i inwestycji w tym zakresie) czy środowiskowych (np. wprowadzanie stref czystego transportu w miastach).

## CELE

Przez całe dwudziestolecie członkostwa w UE Polska – jeden z tzw. krajów kohezyjnych – stawiała sobie niezmiennie dwa podstawowe cele na arenie europejskiej. Pierwszym z nich było utrzymanie roli i znaczenia polityki spójności w całym budżecie UE przy równoczesnym zapewnieniu korzystnych dla Polski mechanizmów alokacyjnych. Przez kolejne perspektywy wydatki na politykę spójności utrzymywały się na poziomie około jednej trzeciej środków UE. Drugi cel pojawił się po nabyciu pierwszych praktycznych doświadczeń we wdrażaniu funduszy UE i wiązał się z dążeniem do uproszczeń wdrożeniowych na poziomie UE i do zapobiegania wprowadzaniu nadmiernych obciążeń administracyjnych i kontrolnych z poziomu UE. Polska dążyła również do opóźniania i rozmiękczenia inicjatyw nakierowanych na uczynienie z polityki spójności narzędzia egzekwowania obowiązków i karania państw członkowskich za naruszenia w różnych dziedzinach, niezwiązanych z istotą tej polityki<sup>8</sup>.

Na poziomie krajowym z kolei obowiązuje od początku członkostwa w UE paradygmat pełnej absorpcji środków unijnych<sup>9</sup>. Ogromne oczekiwania modernizacyjne u progu akcesji przekładały się na uruchamianie różnych mechanizmów, które miały uniemożliwić utratę środków. Paradygmat ten przejawiał się na dwa wzajemnie ze sobą sprzeczne sposoby. W pierwszym okresie członkostwa występował głównie w postaci tzw. *goldplatingu*<sup>10</sup> skutkującego nadmiernym egzekwowaniem procedur biurokratyczno-kontrolnych, mających

<sup>7</sup> Warto wskazać jako przykład nadzwyczajne tempo nowelizacji Prawa zamówień publicznych z 2014 r., która była istotna dla wypełnienia warunków prawnych dla perspektywy 2014–2020 i wynikała z wyroku ETS C-465/11 Forposta i ABC Direct Contact oraz z decyzji KE o skierowaniu skargi przeciwko Polsce. W efekcie Polska podjęła decyzję o nowelizacji ustawy w zakresie wykluczeń, chcąc dostosować ją do tych dyrektyw. Bez nacisku KE i konieczności spełnienia jednego kryterium z warunku dotyczącego zamówień publicznych, którego brak skutkowałby niemożliwością certyfikacji środków wobec KE, uwzględnienie tego wyroku w prawodawstwie i pełnej zgodności z dyrektywą trwałoby znacznie dłużej.

<sup>8</sup> Sztandarowym przykładem jest tutaj wspomniana warunkowość, ale są to także np. kary finansowe (korekty finansowe) za niezgodne z regułami wydatkowanie środków, nakładane zarówno na poziomie krajowym, jak i przez organy UE.

<sup>9</sup> Jego kwintesencją były słowa wicepremiera Waldemara Pawlaka z 2006 r.: „Wyciskanie brukselki [...] to powinien być sport narodowy na najbliższe lata”, zob. *Waldemar Pawlak: Wyciskanie brukselki*, Serwis Samorządowy PAP, 7 grudnia 2007 r., <https://samorzad.pap.pl>.

<sup>10</sup> Pojęcie oznaczające nadregulację i dodatkowe komplikowanie przepisów unijnych na poziomie krajów członkowskich.

jakoby zapewnić prawidłowe wydatkowanie środków unijnych w początkowym okresie po akcesji. W zderzeniu z bardzo dużą aktywnością po stronie potencjalnych odbiorców środków (takich jak samorządy, przedsiębiorcy czy organizacje pozarządowe) prowadziło to do paraliżu przyznawania, wydatkowania i rozliczania środków unijnych<sup>11</sup>. Drugim była mobilizacja wszelkich zasobów i sposobów, aby Polska „nie utraciła ani jednego euro”, a więc prymat finansowania programów unijnych względem krajowych, stosowanie rozlicznych wybiegów wdrożeniowych, które w ostatecznym rozrachunku miały umożliwić wydatkowanie wszystkich środków przyznanych Polsce<sup>12</sup>.

## DZIAŁANIA

Konieczność przygotowania i negocjowania z KE wieloletnich dokumentów planistycznych o charakterze ramowym<sup>13</sup> oraz wdrożeniowym (tzw. programów operacyjnych), a także rosnący nacisk KE na powiązanie wydatkowania środków europejskich z krajowymi i regionalnymi strategiami w poszczególnych obszarach wsparcia prowadziły do rozwoju polityk publicznych w Polsce. Pierwsze lata wdrażania funduszy UE obnażyły brak skoordynowanego podejścia, fragmentaryczność i rozproszenie inwestycji. Na poziomie dokumentów planistycznych panował bałagan pojęciowy, począwszy od ich liczby, nazewnictwa, przez stopień szczegółowości, aż po wzajemnie sprzeczne i wykluczające się zapisy<sup>14</sup>. Uporządkowanie systemu planowania strategicznego w przyjętej w 2006 r. Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>15</sup> zmniejszyło ich liczbę, wprowadziło hierarchizację i stworzyło podwaliny systemu tworzenia, koordynowania i zmian strategii rozwojowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Polski system planowania strategicznego, choć niewolny od usterek, w istotny sposób ułatwił państwu dostęp do środków unijnych w kolejnych perspektywach finansowych, kiedy tzw. warunkowość *ex ante* i posiadanie spójnych ram strategicznych stały się wymogiem dostępu do środków polityki spójności w poszczególnych obszarach.

W początkowym okresie Polska wybrała zdekoncentrowany model wdrażania programów operacyjnych, lokując funkcje instytucji zarządzających w większej liczbie resortów (m.in. w resortach właściwych dla spraw gospodarki, pracy czy transportu). Narastające trudności i opóźnienia we wdrażaniu programów operacyjnych doprowadziły po wyborach w 2005 r. do utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR), centralizującego zarządzanie programami i delegującego funkcje wdrożeniowe do tzw. resortów liniowych. System wdrażania z silnym koordynatorem wewnątrz rządu w postaci ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego<sup>16</sup> jest uważany za jeden z czynników polskiego sukcesu absorpcyjnego, rozumianego jako zdolność do prawidłowego, pełnego i coraz bardziej efektywnego wykorzystywania

<sup>11</sup> Dzięki zmianom zainicjowanym w trakcie pierwszej i drugiej perspektywy finansowej udało się usprawnić procedury wdrożeniowe, co miało ogromne znaczenie w obliczu znacznie większych kwot przewidzianych dla Polski w ramach perspektywy finansowej 2007–2013.

<sup>12</sup> Przykładem może być tutaj dość szeroko stosowany mechanizm tzw. nadkontraktacji (zaciągania zobowiązań powyżej pierwotnej alokacji w danym programie) czy też tworzenie list rezerwowych projektów.

<sup>13</sup> Funkcjonowały one pod różnymi nazwami – w perspektywie 2004–2006 jako Narodowy plan rozwoju, 2007–2013 Narodowe strategiczne ramy odniesienia, a od 2014 r. jako Umowa partnerstwa.

<sup>14</sup> Między 1989 a 2006 r. wyłącznie na poziomie Rady Ministrów przyjęto 406 strategii i dokumentów programowych o charakterze strategicznym. Z tej liczby 286 dokumentów straciło aktualność ze względu na upływ czasu, którego dotyczyły (146 dokumentów), bądź straciło przydatność (140 dokumentów). Por. M. Sulmicka, *Nowy model programowania polityki rozwoju w Polsce*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego” 2012, nr 88, s. 262.

<sup>15</sup> Ustawa z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., nr 227, poz. 1658).

<sup>16</sup> MRR funkcjonowało w latach 2005–2013, następnie dział ten wszedł w skład Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (2013–2015), Ministerstwa Rozwoju (2015–2018), Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (2018–2019), Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (2019–2020), Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (2020–2021), zaś od 2021 r. jest częścią Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Zob. *Ministerstwa w III Rzeczypospolitej*, Wikipedia, <https://pl.wikipedia.org>.

funduszy UE. Polski system zarządzania środkami UE stał się też inspiracją dla krajów napotykających trudności w wydatkowaniu pieniędzy unijnych (np. Rumunii czy Chorwacji).

Istotny i widoczny w perspektywie 20 lat członkostwa w Unii Europejskiej jest udział samorządów województw w zarządzaniu środkami unijnymi<sup>17</sup>. Dla tych instytucji, utworzonych kilka lat wcześniej reformą rządu premiera Jerzego Buzka, zaangażowanie w programowanie, zarządzanie i wdrażanie funduszy UE stało się najważniejszym motorem rozwoju i sukcesu. Od perspektywy finansowej 2007–2013 marszałkowie województw nieprzerwanie zarządzają rosnącą pulą środków polityki spójności<sup>18</sup>, które są kluczowym źródłem kreowania i wdrażania polityki regionalnej<sup>19</sup>. Nawet po 20 latach członkostwa Polski w UE regiony w znacznej mierze finansują cele rozwojowe w województwach środkami zewnętrznymi. Co więcej, zajmowały bądź przejmowały kompetencje w zakresie zarządzania i koordynacji różnych zadań publicznych, które bardzo często pojawiały się po raz pierwszy w ramach finansowanych przez UE programów.

Polska od początku akcesji otrzymała od UE możliwość wydatkowania na cele rozwojowe blisko 280 mld euro. Tylko między 2014 a 2023 r. w ramach trzech perspektyw budżetowych (2004–2006, 2007–2013, 2014–2020<sup>20</sup>) było to ponad 141 mld euro. Dodatkowo Polsce przyznano 135,8 mld euro w ramach budżetu UE na lata 2021–2027 i środków z Krajowego Planu Odbudowy (w tym 25,3 mld euro bezzwrotnej pomocy i 34,5 mld euro w formie pożyczek).

Sukces Polski w inwestowaniu tych środków jest widoczny na wielu poziomach. Pieniądze unijne zwiększyły wskaźnik konwergencji do UE – bez nich PKB na mieszkańca (w PPS<sup>21</sup>) wynosiłby w 2020 r. 71,9% średniej unijnej, podczas gdy faktycznie było to 75,7%<sup>22</sup>. W latach 2004–2020 dystans między Polską a UE-27 mierzony PKB na mieszkańca (w PPS) zmalał o 24,2 pkt proc. Poziom konwergencji osiągnął w 2023 r. (według wstępnych szacunków Eurostatu) 80% średniej unijnej PKB per capita<sup>23</sup>. Polityka spójności pozwoliła również na powstrzymanie procesu dywergencji regionalnej, co wynikało z silniejszego oddziaływania polityki spójności w regionach słabiej rozwiniętych i kierowania do nich większych środków<sup>24</sup>.

Od początku akcesji przyjęto do realizacji ponad 300 tys. projektów<sup>25</sup>. Udało się w dużym stopniu poprawić stan infrastruktury – np. długość sieci dróg wzrosła ponadśmiokrotnie, a tylko w perspektywie 2014–2020 na 2127 km objętych umowami dróg szybkiego ruchu

<sup>17</sup> Należy zaznaczyć, że województwa jako jedyny szczebel samorządu uczestniczą w zarządzaniu funduszami europejskimi, podczas gdy samorządy powiatowe i gminne uczestniczą jedynie we wdrażaniu projektów.

<sup>18</sup> Od 24,6% w perspektywie 2007–2013 do 44% na lata 2021–2027. Obliczenia własne na podstawie danych z dokumentów programowych.

<sup>19</sup> W 2024 r. np. średnioroczna alokacja w ramach programu regionalnego województwa lubelskiego przekracza 80% wartości dochodów województwa w przyjętym na ten rok budżecie (przy założeniu równego rozłożenia środków programu na lata 2021–2027). Nawet w przypadku województwa wielkopolskiego, które w perspektywie 2021–2027 nie mieści się już w kategorii najuboższych regionów UE (w których PKB per capita nie przekracza 75% średniej unijnej), wartość ta wynosi 46%. Dla porównania, w 2010 r. relacja ta kształtowała się w województwie lubelskim na poziomie 97%, a w Wielkopolsce 56% dochodów województwa (obliczenia własne).

<sup>20</sup> Z możliwością wydatkowania środków do 31 grudnia 2023 r.

<sup>21</sup> PPS – standard siły nabywczej, zob. *Słownik: Standard siły nabywczej (PPS)*, w: Eurostat. Statistics Explained, <https://ec.europa.eu>.

<sup>22</sup> *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2014–2020*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Warszawa 2022, s. 11.

<sup>23</sup> *Purchasing power Parities Database*, Eurostat, <https://ec.europa.eu>.

<sup>24</sup> *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2014–2020*, op. cit., s. 12–14.

<sup>25</sup> Wg stanu na 18 lutego 2024 r. mapa dotacji UE zawiera 301 039 projektów (88 545 projektów zrealizowanych w latach 2004–2006, 106 351 projektów zrealizowanych w latach 2007–2013, 104 253 projekty z perspektywy 2014–2020 oraz 1890 projektów z perspektywy 2021–2027, w tym 326 projektów z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności). Zob. *Mapa dotacji UE*, <https://mapadotacji.gov.pl>.

udział środków UE stanowił 48%<sup>26</sup>. Przykłady z ostatnich lat również obrazują istotny wkład środków UE w różne obszary rozwoju społeczno-gospodarczego. Inwestycje np. w ramach programu rozwoju cyfrowego (Program Operacyjny Polska Cyfrowa) w istotny sposób przyspieszyły rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce. Fundusze UE stanowiły w latach 2018–2021 25% wartości wszystkich inwestycji telekomunikacyjnych w kraju i przyczyniły się do zwiększenia o 10 pkt proc. wskaźnika tzw. penetracji budynkowej w Polsce<sup>27</sup>.

W wyniku ogromnego napływu środków unijnych pojawiły się (zwłaszcza w perspektywie 2007–2013) problemy z doborem, efektywnością i trafnością dofinansowywanych przedsięwzięć. Wynikało to z szeregu czynników – bezprecedensowej skali dotacji<sup>28</sup>, ich relatywnie dużej dostępności, a także deficytów w planowaniu finansowym i strategicznym oraz podporządkowywania się wspomnianemu wyżej paradygmatowi pełnej absorpcji. Skłaniało to do finansowania wszelkich projektów (w tym o słabej jakości), jeśli tylko spełniły minimalne wymogi. Potencjalni beneficjenci często podejmowali z kolei decyzje o zaangażowaniu się w te inwestycje, na które można było uzyskać dofinansowanie, a nie w najbardziej potrzebne i adekwatne w danym momencie<sup>29</sup>. Nieefektywność inwestowania środków unijnych, choć nośna medialnie<sup>30</sup>, była w znacznym stopniu pochodną skali i skokowo rosnącej kwoty środków dostępnych w ramach polityki spójności, zdolności administracyjnych czy wreszcie niezgodności obszarów finansowania z możliwościami absorpcyjnymi i potrzebami kraju czy regionów.

Oparcie polityki wzrostu gospodarczego w Polsce na środkach unijnych było naturalnym wyborem, choć w pewnym stopniu determinowanym ich zasadami, takimi jak konieczność wnoszenia tzw. współfinansowania krajowego. W sytuacjach braku elastyczności budżetowej czy zmiany koniunktury gospodarczej (np. w następstwie kryzysu zadłużeniowego w Europie w latach 2008–2010) wymuszała ona przekierowanie i powiązanie wydatków publicznych z projektami europejskimi tak na poziomie rządu, jak i samorządów. Model rozwoju oparty na środkach unijnych miał duże znaczenie dla struktury i charakteru inwestycji podejmowanych na poziomie kraju. Napotykał on jednak również ograniczenia związane z promowaniem przez UE inwestycji w jednych obszarach (np. innowacyjność, badania i rozwój) oraz ograniczaniem możliwości finansowania innych (np. infrastruktura dróg lokalnych czy sportowa i rekreacyjna).

Sprowadzenie roli i znaczenia funduszy unijnych wyłącznie do efektów finansowych i rzeczowych byłoby jednak daleko idącym i nieuprawnionym uproszczeniem. W zakresie wydatkowania środków unijnych dostosowania związane z akcesją Polski do UE oraz wynikające z niej zmiany w procedurach i – w dłuższym okresie – w kulturze administracyjnej i prawnej w istotnym stopniu przyczyniły się do zaszczepienia na gruncie krajowym szeregu zmian, takich jak poprawa transparentności wydatkowania środków publicznych czy wzmocnienie współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi i organizacjami pozarządowymi. Udział

<sup>26</sup> *Fundusze UE dalej istotnym elementem wsparcia finansowego dla budowy nowych dróg*, Generalna Dyrekcja Budowy Dróg Krajowych i Autostrad, 5 grudnia 2023 r., [www.gov.pl/web/gddkia](http://www.gov.pl/web/gddkia).

<sup>27</sup> *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczeństwa informacyjnego* (raport z badań przeprowadzonych przez EGO i LBIE na zamówienie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej), s. 9. Poziomą penetrację budynkową jest miarą zasięgu sieci telekomunikacyjnej, określaną na podstawie stosunku liczby budynków znajdujących się w zasięgu sieci o określonych parametrach do liczby wszystkich budynków na wyznaczonym obszarze.

<sup>28</sup> Polska w porównaniu z perspektywą 2004–2006 otrzymała na lata 2007–2013 średniorocznie ponad 2,5 razy więcej środków.

<sup>29</sup> Por. D. Jęgorow, *Fundusze europejskie – stymulanta i destymulanta rozwoju*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2015, nr 7 (43), s. 7–20.

<sup>30</sup> Jej efektem jest pojawienie się w języku polskim takich terminów jak „grantozą” i „projektoza”.



środków UE w skoku rozwojowym i cywilizacyjnym jest też jednym z fundamentów, na których oparty jest pozytywny stosunek polskiego społeczeństwa do UE.

Polityka spójności, choć jest instrumentem o charakterze inwestycyjnym, miała również istotny wpływ na ustawodawstwo krajowe. Oprócz wspomnianej wyżej kwestii warunkowości wynikało to z konieczności stworzenia nowych ram dla szeregu polityk w obliczu akcesji<sup>31</sup>. Największe znaczenie z punktu widzenia prawa krajowego miały ustawy o krytycznym znaczeniu dla możliwości otrzymania zwrotu pieniędzy z UE, a więc kwestie zamówień publicznych, pomocy publicznej i ustaw środowiskowych oraz akty prawne stanowiące ramy dla wdrażania kolejnych perspektyw finansowych, począwszy od ustawy o Narodowym planie rozwoju z 2004 r. Ustawa ta została znowelizowana po pierwszym, niezbyt udanym roku wykorzystywania środków unijnych. Daleko idące uproszczenie i odformalizowanie warunków wdrażania wyznaczyły kierunek kolejnych regulacji, wprowadzając m.in. instytucję wytycznych, która uelastyczyła formalne ramy polityki spójności i okazała się przydatna.

## WNIOSKI

Fundusze europejskie w istotny sposób przyczyniły się do niwelowania różnic cywilizacyjnych i infrastrukturalnych oraz do poprawy sytuacji gospodarczej i społecznej. Zwiększały również jakość kreowania i wdrażania polityk publicznych. Polityka spójności jest jednym z najważniejszych czynników rosnącego znaczenia samorządu województw oraz wzmocnienia potencjału inwestycyjnego na niższych szczeblach samorządu terytorialnego.

Polska była największym beneficjentem funduszy UE w minionych dwudziestu latach. Jako kraj sukcesu modernizacyjnego jest predestynowana do aktywnego uczestnictwa w debacie na forum UE na temat przyszłości polityki spójności i wszystkich polityk rozwojowych. Ewolucja polityki spójności w tradycyjnym rozumieniu (jako narzędzia europejskiej polityki regionalnej) w kierunku instrumentu finansującego europejskie priorytety rozwojowe – i związane z tym ograniczenie autonomii władz krajowych i regionalnych w definiowaniu celów i kierunków finansowania – powinny doprowadzić do przeglądu źródeł i sposobów finansowania inwestycji w Polsce.

Rosnąca zamożność Polski i jej regionów oraz potencjalne rozszerzenie Unii o Ukrainę, Mołdawię i kraje Bałkanów Zachodnich będą prowadzić po 2027 r. do spadku znaczenia polityki spójności jako istotnego źródła finansowania modernizacji Polski (w mniejszym stopniu procesem tym dotknięta będzie prawdopodobnie Polska wschodnia). Środki UE będą coraz bardziej skoncentrowane na wybranych obszarach, istotnych z punktu widzenia całej UE, np. B+R, innowacyjność, migracje i dostosowania do zmian klimatycznych.

<sup>31</sup> Np. w obszarze rynku pracy Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r.

## POLSKA A POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA UE

ELŻBIETA KACA, ALEKSANDRA KOZIOŁ

### UWARUNKOWANIA

Architektura bezpieczeństwa w Europie zaczęła konsolidować się na początku XXI w. po ponad dekadzie przemian, jakie nastąpiły od zakończenia zimnej wojny. Państwa Europy Środkowej dołączyły do UE oraz NATO, co potwierdziło ich europejską perspektywę rozwoju i transatlantyckie gwarancje bezpieczeństwa. Proces stabilizacji obejmował również państwa Europy Wschodniej, a jednym z kluczowych porozumień bezpieczeństwa w Europie po zimnej wojnie stał się Akt stanowiący NATO–Rosja (NRFA) z 1997 r. Wraz z atakami terrorystycznymi na USA z 2001 r. oraz zakończeniem konfliktów zbrojnych towarzyszących rozpadowi Jugosławii wśród państw zachodnich dominowało przekonanie o trwałości pokoju w Europie i ugruntowaniu nowego asymetrycznego charakteru zagrożeń, które będą wymagały zaangażowania niewielkich grup bojowych i policji, nie zaś rozbudowywania konwencjonalnego potencjału wojskowego<sup>1</sup>.

Wyzwaniem ponownie stała się jednak polityka Rosji, która coraz wyraźniej dążyła do odbudowania swojej strefy wpływów i zahamowania transformacji państw Europy Wschodniej. Rosyjskie władze używały szantażu gospodarczego, stosując embargo handlowe i wstrzymanie dostaw surowców energetycznych, a także wojskowego, do czego wykorzystywały spory dotyczące terytoriów separatystycznych. Wszczywały też nowe konflikty terytorialne w Gruzji w 2008 r. czy na Ukrainie – najpierw w 2014 r., a następnie w 2022 r. Rosja prowadziła również działania hybrydowe wymierzone w państwa zachodnie, przeprowadzając m.in. cyberataki<sup>2</sup> czy instrumentalizując migrację, a także ingerując w demokratyczne procesy wyborcze. Czynnikiem ograniczającym wpływy UE we wschodnim sąsiedztwie był różny stopień zaangażowania państw regionu w relacje dwustronne, zależny głównie od ich orientacji w polityce zagranicznej. Podczas gdy Gruzja, Mołdawia i Ukraina prowadziły, co do zasady, proeuropejską politykę zagraniczną, Armenia, Azerbejdżan i Białoruś utrzymywały zainteresowanie współpracą z Rosją.

Na arenie międzynarodowej kluczowe znaczenie miała nasilająca się rywalizacja Chin z USA. Chińskie władze prowadziły coraz bardziej konfrontacyjną wobec Zachodu politykę zagraniczną, a od 2008 r. USA stopniowo wzmacniały swoje zaangażowanie w regionie Indo-Pacyfiku. Dla UE oznaczało to konieczność zwiększenia własnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo w Europie, w kwestii stabilizacji zarówno wschodniego, jak i południowego sąsiedztwa, np. po arabskiej wiosnie (2010–2012). Skalę zaangażowania UE w rozwiązywanie konfliktów w sąsiedztwie obniżało jednak skupienie na bieżących wyzwaniach wewnętrznych, w tym m.in. zwalczaniu kryzysu finansowego (2008) i kryzysu zadłużeniowego (2011–2013), zabezpieczeniu unijnej granicy w związku z kryzysem migracyjnym (2015–2016) oraz zwalczaniu pandemii COVID-19 (2020–2021).

<sup>1</sup> B. Górka-Winter, E. Posel-Częścik, *Jak będą ewoluowały instytucjonalne aspekty bezpieczeństwa w związku z integracją Polski z Unią Europejską?*, w: U. Kurczewska, M. Kwiatkowska, K. Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy?*, PISM, Warszawa 2002, s. 151.

<sup>2</sup> A. Kozioł, *Znaczenie ataków cybernetycznych w strategii Rosji*, „Biuletyn PISM”, nr 191 (2610), 6 grudnia 2022 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

Kluczowym ograniczeniem UE w reagowaniu na pojawiające się wyzwania i kryzysy pozostawały różnice między państwami co do oceny zagrożeń i w rezultacie – kierunku rozwoju wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) jako polityki o międzyrządowym charakterze. Choć Traktat z Lizbony wzmocnił kompetencje UE w polityce zagranicznej – wprowadził stanowisko wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który stanął na czele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) – nie rozwiązało to problemu niewielkiej spójności UE w tym obszarze. Wysoki przedstawiciel działał w ramach mandatu ustalanego jednomyślnie przez państwa członkowskie. W rezultacie czas reakcji UE na kolejne kryzysy był często wydłużony, a spektrum możliwych działań zawężone głównie do ograniczonych sankcji, pomocy finansowej, ofert gospodarczych i sektorowych (np. w dziedzinie handlu, energetyki, migracji, inwestycji), a także wąskiego mandatu bezpieczeństwa w ramach misji i operacji zagranicznych.

Choć UE zainicjowała budowę autonomii strategicznej, zakładającą m.in. pogłębianie współpracy w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, to postępy w tym zakresie były ograniczone. Głównymi przeszkodami były brak zainteresowania państw rozwojem wspólnych zdolności obronnych i niedofinansowanie. Tego trendu nie odwróciło nawet utworzenie nowych mechanizmów, takich jak Europejski Fundusz Obrony (EDF), stała współpraca strukturalna (PESCO) czy Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF). Dopiero zbrojna napaść Rosji na Ukrainę w 2022 r. skierowała wysiłki państw na odbudowę potencjałów konwencjonalnych, a jedność reakcji UE wobec agresora była bezprecedensowa.

### **GŁÓWNE CELE POLSKI<sup>3</sup>**

Najważniejszym celem Polski w ramach WPZiB było przeciwdziałanie agresywnej polityce Rosji. Kluczowe było zapewnienie stabilności pozostałych państw wschodniego sąsiedztwa oraz wzmocnienie ich odporności na zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. Miało do tego doprowadzić zacieśnienie ich stosunków z UE i wspieranie realizacji reform strukturalnych – wzmocnianie instytucji demokratycznych i praworządności oraz modernizacji gospodarek według europejskiego modelu rozwoju. Polski rząd zamierzał realizować te cele na poziomie UE dzięki sformułowaniu ambitnej oferty współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego (PW). W dziedzinie bezpieczeństwa Polska dążyła do wzmocnienia zaangażowania UE w Europie Wschodniej m.in. poprzez uruchamianie nowych misji UE. Polska akcentowała też działania na rzecz reform sektora bezpieczeństwa, co miało strukturalnie wzmocnić państwa wschodniego sąsiedztwa. Zabiegała ponadto o poszanowanie suwerenności i integralności terytorialnej oraz swobody w decydowaniu o sojuszach wojskowych, wspierając w ten sposób państwa Europy Wschodniej, które podlegały rosnącej presji ze strony Rosji.

Polska była zwolennikiem zdecydowanej reakcji UE na działania Rosji, w tym wykorzystania ewentualnych mechanizmów odstraszania, np. sankcji, oraz dążyła do kształtowania wspólnego stanowiska Zachodu w relacjach z Rosją. Polski rząd korzystał ze wsparcia koalicji państw podzielających jego ocenę zagrożeń. W skład tej grupy wchodziły m.in. państwa bałtyckie, Czechy, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Rumunia. Koalicja miała przyczynić się do utrzymania w UE właściwej równowagi w zapobieganiu problemom i rozwiązywaniu ich w sąsiedztwie wschodnim i południowym. Polskie władze zabiegały o rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony komplementarnej do NATO, postrzeganego jako główny

<sup>3</sup> Analizę celów Polski przeprowadzono na podst.: corocznych informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2004–2023; *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z lat 2007, 2014, 2020; *strategii Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, *Strategii polskiej polityki zagranicznej 2017–2021*.

gwarant bezpieczeństwa w Europie. Z tego względu istotne było zapewnienie interoperacyjności między obiema organizacjami. Polska – jako jedno z niewielu państw europejskich – stale opowiadała się za rozwojem zdolności obronnych i zwiększaniem wydatków na nie. Panował konsensus co do konieczności budowy własnego przemysłu obronnego we współpracy z partnerami europejskimi i transatlantyckimi, a szans jego wzmacniania upatrywano także w unijnych programach finansowania.

#### DZIAŁANIA POLSKI<sup>4</sup>

U progu wejścia do UE polski rząd uważał, że unijna polityka wschodnia koncentruje się na relacjach z Rosją oraz uznaje Ukrainę i Białoruś (dwa państwa najważniejsze dla Polski ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo) za jej strefę wpływów<sup>5</sup>. Od 2004 r. dążył więc do wzmocnienia zaangażowania UE w relacje ze wschodnimi sąsiadami, by zwiększyć ich odporność na zagrożenia płynące ze strony Rosji. Polsce udało się doprowadzić do uruchomienia w 2009 r. inicjatywy Partnerstwa Wschodniego (PW), obejmującej Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Dzięki niemu UE już w 2014 r. podpisała umowy stowarzyszeniowe, zawierające układy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu, z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Armenia, w związku z wejściem do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, podpisała z UE w 2017 r. mniej zaawansowaną pod względem zakresu współpracy umowę o partnerstwie. PW skutkowało zacieśnieniem współpracy sektorowej ze wszystkimi państwami biorącymi w nim udział, czego przykładem było przyspieszenie liberalizacji reżimu wizowego. Polska próbowała też zacieśnić taką współpracę UE z Białorusią w okresach łagodzenia represji reżimu Łukaszenki wobec społeczeństwa. Postępująca integracja z Rosją i dołączenie Białorusi do rosyjskiej agresji na Ukrainę w 2022 r. oznaczało jednak porażkę polityki wobec tego państwa. Słabością PW było ponadto nieuwzględnienie perspektywy członkostwa w UE dla Gruzji, Mołdawii i Ukrainy oraz współpracy w dziedzinie twardego bezpieczeństwa. Mimo wysiłków polskiej dyplomacji podejmowanych w tym kierunku kwestie te stanowiły nieprzekraczalne linie dla wielu członków UE.

Polski rząd starał się wzmocnić unijną reakcję na kolejne kryzysy wewnętrzne w państwach wschodniego sąsiedztwa i na agresywne działania Rosji. Przez lata zaangażowanie polskich władz skupiało się najsilniej na kwestiach dotyczących Ukrainy. W trakcie pomarańczowej rewolucji w 2004 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski zaangażował się w mediacje między władzą a opozycją na Ukrainie. Polska działała na rzecz rozwiązania kryzysu w 2013/2014 r. wywołanego rezygnacją Wiktora Janukowycza ze stowarzyszenia Ukrainy z UE. Minister Radosław Sikorski włączył się w ramach Trójkąta Weimarskiego w mediacje między ukraińskim rządem a opozycją w dniach 20–21 lutego 2014 r., które doprowadziły do osiągnięcia porozumienia i zmiany władzy na Ukrainie. Po aneksji Krymu przez Rosję i wywołaniu wojny w Donbasie w 2014 r. Polska nie wzięła jednak udziału w rozmowach na temat porozumienia pokojowego w formacie normandzkim, co zmniejszyło możliwości jej oddziaływania na rozwiązanie konfliktu. Niemniej polskie władze sukcesywnie popierały nakładanie sankcji na Rosję (te z 2014 r. miały ograniczony zakres) oraz zwiększenie unijnej pomocy dla Ukrainy, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa. Po inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. polski rząd, głównie w koalicji z państwami bałtyckimi, wyznaczał kurs odpowiedzi UE wobec agresji.

<sup>4</sup> M.in. na podst. „Roczników Polskiej Polityki Zagranicznej” publikowanych w latach 2005–2021 przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>5</sup> E. Wyciszewicz, *Jak będą wyglądały stosunki Polski z krajami sąsiednimi, które nie wchodzą do Unii Europejskiej w początkowym okresie członkostwa w UE?*, w: U. Kurczewska, M. Kwiatkowska, K. Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy?*, PISM, Warszawa 2002, s. 159–166.

Udało się doprowadzić m.in. do przyjęcia bezprecedensowych sankcji gospodarczych czy zwiększenia skali pomocy finansowej i wojskowej dla Ukrainy, jak również objęcia jej (oraz Mołdawii i Gruzji) polityką rozszerzenia.

Polska, dostrzegając wkład misji i operacji zagranicznych UE w poprawę bezpieczeństwa międzynarodowego, opowiadała się za ich uruchamianiem we wschodnim sąsiedztwie Unii. Choć ze względu na różną percepcję zagrożeń przez państwa UE i obawy o pogorszenie stosunków z Rosją przez lata obejmowały one tylko wymiar cywilny, to w reakcji na agresywne działania Rosji w latach 2008–2014 udało się powołać misje w Gruzji (EUMM Georgia) i Ukrainie (EUAM Ukraine), do których oddelegowany został też polski personel. Po zwrocie, jaki nastąpił w europejskiej polityce bezpieczeństwa w 2022 r., udało się natomiast uruchomić pierwszą misję wojskową dla Ukrainy (EUMAM Ukraine)<sup>6</sup>. Polska, wraz z rozmieszczeniem na jej terytorium dowództwa operacyjnego, podjęła istotną część wysiłków, w tym szkolenie ok. jednej trzeciej z 40 tys. ukraińskich żołnierzy. Polski personel został także oddelegowany do nowej cywilnej misji w Armenii (EUM Armenia) powołanej w 2023 r. w związku ze zbrojnym przejściem kontroli nad Republiką Górskiego Karabachu przez Azerbejdżan. Mimo koncentracji na polityce wschodniej Polska uwzględniała także szersze europejskie interesy, czego wyrazem było zaangażowanie na Bałkanach, na Morzu Śródziemnym i wybrzeżu Somalii, a także w Afryce oraz na Bliskim Wschodzie. Polacy brali więc udział w niemal połowie z 43 misji i operacji zagranicznych UE, a główny wkład stanowili żołnierze i policjanci. W mniejszym stopniu był to personel cywilny, od którego zależy jednak budowa strukturalnej odporności państw, w tym kluczowych z polskiego punktu widzenia państw wschodniego sąsiedztwa.

Polskie władze – konsekwentnie wskazując na zagrożenie militarne ze strony Rosji – opowiadały się także za zwiększaniem wydatków na obronność, które w ostatnim dwudziestoleciu oscyływały w UE na średnim poziomie 1,3–1,6% PKB. Sprawiało to, że europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego (EDTIB) pozostawała niedofinansowana<sup>7</sup>. Z tego względu polskie władze wyrażały obawy związane z pogłębianiem integracji europejskiej w obszarze bezpieczeństwa i obrony, podkreślając konieczność takiego koordynowania działań, aby nie osłabiały one ani nie powieły zdolności NATO. Mimo to Polska angażowała się w proces tworzenia unijnych sił szybkiego reagowania, wystawiając jednostki do grup bojowych w formule wielonarodowej. Uczestniczyła też w PESCO, angażując się w projekty takie jak mobilność wojskowa i huby logistyczne, które wzmacniają zdolności europejskich państw NATO, i opowiadała się za ambitnym wdrażaniem narodowych planów na rzecz zwiększania mobilności wojsk<sup>8</sup>. Władze realizowały cele w tym obszarze, jak np. skrócenie czasu wydawania zezwoleń na tranzyt wojskowy czy rozbudowa infrastruktury podwójnego zastosowania finansowana z unijnego programu „Łącząc Europę”. Polska podnosiła też konieczność rozbudowy połączeń z Ukrainą i Mołdawią, co nabrało szczególnego znaczenia w związku z transportem sprzętu wojskowego i pomocy humanitarnej po wybuchu wojny w 2022 r. Sukcesem okazał się ponadto udział w tworzeniu zespołów szybkiego reagowania w cyberprzestrzeni (CRRTs) – był to pierwszy projekt PESCO użyty w kontekście

<sup>6</sup> A. Kozioł, *Uruchomienie misji pomocy wojskowej UE dla Ukrainy*, „Komentarz PISM”, nr 133/2022, 18 października 2022 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>7</sup> *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, Join(2022) 24 Final, 18 maja 2022 r., [www.comission.europa.eu](http://www.comission.europa.eu).

<sup>8</sup> A. Kozioł, *Rozwój mobilności wojskowej w Europie*, „Biuletyn PISM”, nr 45 (2666), 18 kwietnia 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

operacyjnym, gdy personel składający się ze specjalistów do spraw cyberbezpieczeństwa pod koniec lutego 2022 r. oddelegowano do wsparcia Ukrainy<sup>9</sup>.

Ponieważ WPZiB była jednym z kluczowych narzędzi realizacji polityki wschodniej przez Polskę, popierała ona silną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE pod warunkiem uwzględniania interesów wszystkich państw i zachowania jej międzyrządowego charakteru<sup>10</sup>. Po uruchomieniu ESDZ w 2011 r. polskie władze opowiadały się za większym zaangażowaniem państw w dyplomację UE, np. poprzez wykonywanie niektórych misji dyplomatycznych wysokiego przedstawiciela przez ministrów spraw zagranicznych lub wypracowywanie rozwiązań wspólnotowych przez koalicje chętnych państw. Polska pozostawała sceptyczna wobec rozszerzenia głosowania na zasadzie większości kwalifikowanej w WPZiB (Komisja Europejska przedstawiła taką propozycję w 2018 r.) ze względu na obawy, że mogłoby to wzmocnić dominację części państw w kształtowaniu tej polityki i w konsekwencji podważyć jedność UE. Proponowała natomiast częstsze używanie konstruktywnego wstrzymania się od głosu, o ile nie prowadziłyby to do widocznej manifestacji braku jedności UE.

Koncentracja na polityce wschodniej rzutowała również na podejście Polski do relacji UE z kluczowymi państwami w świecie. Polska zabiegała o to, by unijna polityka nie prowadziła do pogorszenia relacji z USA, które uznawała za gwaranta europejskiego bezpieczeństwa. Od rozpoczęcia między UE i USA w 2013 r. negocjacji umowy o transatlantyckim partnerstwie w dziedzinie handlu i inwestycji Polska popierała jak najszybsze zawarcie porozumienia, a w debacie o budowie unijnej autonomii strategicznej dążyła do tego, by rozwój unijnych zdolności w obszarze bezpieczeństwa i obrony odbywał się w ścisłej współpracy z USA. W odniesieniu do Chin – po okresie intensyfikacji relacji politycznych Polski z tym państwem w latach 2008–2016, czego przykładem było dołączenie w 2012 r. do formatu 16+1, inicjatywy Pasa i Szlaku oraz Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych – Polska stopniowo zaostrzała swoją politykę na poziomie UE. Pozostawała sceptyczna m.in. wobec szybkiego zawarcia kompleksowej umowy inwestycyjnej między UE a Chinami. Wynikało to nie tylko z coraz bardziej konfrontacyjnej chińskiej polityki zagranicznej wobec Zachodu, zacieśnienia relacji z Rosją, ale również ze stosunkowo niewielkich zysków gospodarczych dla Polski z tej współpracy.

## WNIOSKI

Działania Polski na poziomie UE koncentrowały się na zapewnieniu stabilnego wschodniego sąsiedztwa i zwiększeniu własnego bezpieczeństwa, co wpływało również na podejście do relacji UE z kluczowymi państwami, takimi jak USA czy Chiny. Przez lata WPZiB pozostawała dla Polski głównym narzędziem realizacji polityki wschodniej.

Mimo ambitnych założeń program PW nie był przygotowany do stawienia czoła agresywnej polityce Rosji i nie dysponował instrumentami, które zapobiegłyby zwiększaniu presji na państwa Europy Wschodniej. Okazał się jednak istotny dla stabilizacji gospodarczej regionu, a stopniowa integracja z UE przygotowała państwa stowarzyszone do uzyskania statusu kandydata do UE. Mimo wieloletnich wysiłków polskiej dyplomacji i wskazywania na zagrożenia płynące ze strony Rosji Unia – ze względu na rozbieżności między państwami – nie

<sup>9</sup> *Activation of first capability developed under PESCO points to strength of cooperation in cyber defence*, European Defence Agency, 24 lutego 2022 r., [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu).

<sup>10</sup> E. Kaca, *Poland's views on CFSP: priority for Eastern neighbourhood and transatlantic relations*, w: V. Gubalova (red.), *From Contestation to Buy-In: the EU's Common Foreign and Security Policy as seen from European Capitals*, Globsec, Bratislava 2021, s. 19, [www.globsec.org](http://www.globsec.org).

była jednak w stanie przyjąć ambitnej polityki wschodniej, w tym zaoferować perspektyw członkostwa w UE, wsparcia w kwestiach wojskowych, jak również wprowadzić skutecznych sankcji wobec Rosji. Do przełomu w tych kwestiach doprowadziła dopiero rosyjska agresja na Ukrainę w lutym 2022 r., chociaż państwa wciąż pozostają podzielone co do warunków wschodniego rozszerzenia, a akcesja Ukrainy, Mołdawii i Gruzji do UE zależeć będzie m.in. od sytuacji bezpieczeństwa oraz konsensusu w sprawie reformy UE<sup>11</sup>.

Brak spójnej oceny zagrożeń spowodował, że UE przez ostatnie 20 lat pozostawała strukturą reaktywną wobec zmian na arenie międzynarodowej. Państwa bowiem, realizując różne priorytety polityczne, nie były w stanie wypracować konsensusu co do działań zgodnych z ich strategicznym interesem bezpieczeństwa. Misje i operacje zagraniczne podejmowane były post factum, przez co nie zapobiegały kryzysom, a jedynie łagodziły ich skutki. Wsparcie dla EDTIB było niewielkie, wskutek czego europejski rynek pozostawał sfragmentaryzowany. Niski poziom wydatków na bezpieczeństwo i obronę odzwierciedlał ogólny poziom ambicji i mimo rosnącej niestabilności we wschodnim sąsiedztwie budowa zdolności obronnych odbywała się z trudnością. Dopiero rosyjska zbrojna napaść na Ukrainę wymusiła na członkach Unii deklaracje zwiększenia wydatków – najpierw w ramach EPF, a następnie inwestycji w przemysł obronny, choć nie nastąpiła zmiana w strukturalnym podejściu do WPZiB. Wielość kryzysów sprawia, że państwa UE nie są obecnie gotowe do przyjęcia zmian instytucjonalnych i traktatowych w obszarze zarówno polityki zagranicznej, jak i bezpieczeństwa.

Wobec niekorzystnych trendów na poziomie unijnym polityka polskich władz cechowała się z jednej strony aktywizmem, polegającym na podnoszeniu w debacie konieczności zwiększenia zdolności obronnych, pogłębiania współpracy z NATO, a także formułowania wspólnej odpowiedzi na zagrożenie ze strony Rosji. Dzięki temu udało się zainicjować wsparcie na rzecz państw dotkniętych rosyjską ingerencją, jak Gruzja w 2008 r. i Ukraina w 2014 r. Polska nie znajdowała jednak wystarczającego poparcia na poziomie UE – ani w instytucjach, ani wśród państw członkowskich – pozwalającego znacząco zwiększyć nakłady na obronność i zaostrzyć kurs wobec Rosji. W związku z tym aż do 2022 r. nie udało się powołać żadnej unijnej misji wojskowej na Wschodzie, choć takie misje działały w Afryce. Z drugiej strony postawę polskich władz cechowała zachowawczość, która przekładała się na obniżone zainteresowanie rozwojem integracji europejskiej w wymiarze bezpieczeństwa i obrony. Dotychczasowa ocena uwzględniająca bezprecedensowy charakter pomocy wojskowej dla Ukrainy wskazuje jednak, że działania o charakterze wspólnotowym przyczyniają się do większego zaangażowania wszystkich członków UE w ich realizację<sup>12</sup>. Z tego powodu, a także w kontekście zainicjowanego w 2023 r. pogłębiania współpracy przez rozwój przemysłu obronnego, niezbędne jest wypracowanie długofalowego stanowiska Polski wobec przyszłej roli UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony.

<sup>11</sup> E. Kaca, *Perspektywy wschodniego rozszerzenia UE*, „Biuletyn PISM”, nr 187 (2808), 19 grudnia 2023 r., [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>12</sup> A. Kozioł, *Pomoc wojskowa UE dla Ukrainy a przyszłość wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony*, w: J. Szymańska (red.), *Unia Europejska wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, PISM, Warszawa 2024.

## POLACY W ADMINISTRACJI KOMISJI EUROPEJSKIEJ

TOMASZ ZAJĄC

### WSTĘP

Proporcjonalny udział obywateli państw członkowskich w unijnej administracji przekłada się na obustronne korzyści. Przede wszystkim zapewnia reprezentację różnych wrażliwości i punktów widzenia, właściwych dla danego regionu czy państwa, co oznacza lepsze decyzje unijnych instytucji. Dodatkowo osoby pracujące w administracji Unii Europejskiej poznają dogłębnie sposób jej funkcjonowania, a zdobyta wiedza i umiejętności mogą zostać następnie wykorzystane w kraju (zarówno w administracji publicznej, jak i w sektorze prywatnym). Możliwość pracy w unijnych instytucjach stanowi też interesującą ścieżkę kariery. Ostatecznie jednak jest to po prostu sprawiedliwe, aby obywatele państw płacących składkę do budżetu UE byli adekwatnie reprezentowani w jej administracji.

Chociaż jako „instytucje unijne” określa się potocznie wszelkie ciała i organy, które działają w ramach systemu instytucjonalnego UE, w rzeczywistości art. 13 ust. 1 Traktatu o UE (TUE) zawiera ich zamknięty katalog, w skład którego wchodzi: Parlament Europejski (PE), Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska (KE), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy.

Niniejszy tekst skupia się na KE z dwóch kluczowych powodów. Po pierwsze, Komisja jest bez wątpienia jedną z potężniejszych instytucji Unii – to ona w przeważającej mierze inicjuje unijne akty prawne, podejmuje kluczowe decyzje dotyczące wspólnego rynku i pomocy publicznej, jest strażniczką traktatów i może wszczynać postępowanie o naruszenie przez państwo zobowiązania traktatowego. Komisja jest także dominującą instytucją o charakterze wykonawczym w systemie UE. To dlatego adekwatna reprezentacja obywateli każdego z państw członkowskich w tej instytucji jest tak istotna. Po drugie, w 2023 r. w KE zatrudnionych było 30 272 pracowników<sup>1</sup> spośród 79 211 osób pracujących we wszystkich unijnych instytucjach, organach, ciałach i agencjach (dane za 2022 r.)<sup>2</sup>. Następny pod względem liczebności personelu Parlament Europejski zatrudniał 8132 urzędników, zaś trzecia w kolejności Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) – 5188<sup>3</sup>. Oznacza to, że personel KE stanowił najliczniejszą (ok. 38% wszystkich zatrudnionych) grupę urzędników wśród unijnej biurokracji.

Od momentu przystąpienia Polski do UE w 2004 r. istniała świadomość potrzeby odpowiedniej reprezentacji Polaków w unijnej administracji. Szczególnie istotny w tym kontekście był brak tradycji zatrudnienia w instytucjach UE w porównaniu z państwami, które do niej należały od dziesięcioleci i wykształciły cały ekosystem związany z tą ścieżką kariery (jak np. wyspecjalizowane w tym kierunku szkoły i prywatne kursy). Polski Instytut Spraw Międzynarodowych od lat monitoruje tę kwestię, ze szczególnym uwzględnieniem tematyki

<sup>1</sup> *Statistical Bulletin for Commission on 01/10/2023*, European Commission, [https://commission.europa.eu/publications/statistical-bulletin-more-figures-staff\\_en](https://commission.europa.eu/publications/statistical-bulletin-more-figures-staff_en).

<sup>2</sup> *How Many People Work for the EU Institutions in 2024?*, European Union Employment Advisor, <https://euemployment.eu>.

<sup>3</sup> *Ibidem*.



zatrudnienia w ESDZ. Dotychczas PISM wydał trzy raporty na temat różnych aspektów polityki kadrowej Służby, opublikowane w latach 2010<sup>4</sup>, 2012<sup>5</sup> oraz 2021<sup>6</sup>.

## UWARUNKOWANIA

Zgodnie z Regulaminem pracowniczym urzędników Unii Europejskiej i warunkami zatrudnienia innych pracowników Unii<sup>7</sup> (RPUUE) na korpus urzędniczy KE składają się przede wszystkim osoby zatrudnione w ramach trzech grup funkcyjnych: administratorów (AD), asystentów (AST) oraz pracowników sekretariatu i biurowych (AST/SC). Każdej z tych kategorii towarzyszy przyporządkowanie numeryczne (od 5 do 16) oznaczające stopień zaawansowania zadań, jakie osoba na danym stanowisku wykonuje<sup>8</sup>. Dodatkowo w celu uzupełnienia tymczasowych braków kadrowych (głównie w grupie administratorów) zatrudniani są pracownicy kontraktowi, wybierani w stałej procedurze naboru (Contract Agents Selection Tool – CAST)<sup>9</sup>. Pozostałe formy stosunku pracy obejmują zatrudnienie na czas określony (*temporary agents* – TA) oraz staże. Aby dołączyć do kadry urzędniczej UE, należy przejść przewidzianą dla odpowiedniej grupy procedurę rekrutacyjną zorganizowaną przez Europejski Urząd Doboru Kadr (European Personnel Selection Office – EPSO). Składają się na nią kilkietapowe testy, obejmujące m.in. sprawdzenie zdolności rozumowania abstrakcyjnego, liczbowego i werbalnego<sup>10</sup>.

Obowiązek zapewnienia równomiernej reprezentacji obywateli wszystkich państw członkowskich w unijnych instytucjach stanowi wymóg prawny. Artykuł 27 RPUUE stanowi: „Przy naborze dąży się do pozyskania do służby urzędników spełniających najwyższe wymogi w zakresie kwalifikacji, wydajności i uczciwości, rekrutowanych spośród obywateli państw członkowskich Unii z uwzględnieniem jak najszerszego zasięgu geograficznego. Żadne stanowiska nie mogą być rezerwowane dla obywateli jakiegokolwiek konkretnego państwa członkowskiego.

Zasada równości obywateli Unii umożliwia każdej instytucji przyjmowanie odpowiednich środków w przypadku stwierdzenia znaczącej nierównowagi pod względem obywatelstwa urzędników, której nie uzasadniają obiektywne kryteria. Takie odpowiednie środki muszą być uzasadnione i nie mogą w żadnym przypadku prowadzić do przyjęcia innych kryteriów rekrutacji niż kryteria oparte na kompetencjach”.

Kwestia zakazu faworyzowania jakiegokolwiek kandydata ze względu na narodowość, nawet jeśli pochodzi z państwa członkowskiego, które jest niewystarczająco reprezentowane w unijnej administracji, jest często podkreślana w dokumentach Komisji<sup>11</sup>. Zdaniem KE oznaczałoby to bowiem dyskryminację innych kandydatów ze względu na narodowość, zakazaną przez art. 9 TUE. Z tego podejścia wynika też odmowa wprowadzania jakichkolwiek kwot

<sup>4</sup> R. Formuszewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Raport PISM, Warszawa, sierpień 2010, [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>5</sup> R. Formuszewicz, D. Liszczyk, *Personel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do przeglądu? Bilans i wnioski z dotychczasowej polityki kadrowej*, Raport PISM, Warszawa, grudzień 2012, [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>6</sup> B. Bieliszczuk, P. Biskup, B. Znojek, *Specyfika i trendy w obsadzie personelu administracyjnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2011–2019)*, Raport PISM, Warszawa, luty 2021, [www.pism.pl](http://www.pism.pl).

<sup>7</sup> *Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej i warunków zatrudnienia innych pracowników Unii*, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>8</sup> Osoby o stopniu AD5 są na początku swojej kariery zawodowej, podczas gdy AD15 i AD16 to stopnie zarezerwowane dla dyrektorów generalnych.

<sup>9</sup> W ramach czterech stopni zaszerogowania (grup funkcyjnych): FGI–FGIV.

<sup>10</sup> *EPSO tests*, „EU Careers”, <https://eu-careers.europa.eu>.

<sup>11</sup> Por. *Action Plan on Geographical Balance – Poland*, European Commission, 2023, <https://commission.europa.eu>; *A new Human Resources Strategy for the Commission*, C(2022) 2229 final, European Commission, 5 kwietnia 2022 r., <https://commission.europa.eu>.

narodowościowych, zaś Komisja podkreśla, że decyzja o zatrudnieniu danej osoby musi być podjęta na podstawie przesłanek merytorycznych (*merit based*).

### OBECNOŚĆ POLAKÓW W ADMINISTRACJI KE

W 2004 r. wśród nowo przyjętych państw rozpoczął się proces nadrabiania braków kadrowych w unijnej biurokracji. W tym celu stworzono tymczasowe mechanizmy, które miały umożliwić obywatelom tych państw większy dostęp do stanowisk urzędniczych w Unii. Jednym z nich było zarezerwowanie pewnej puli miejsc dla osób pochodzących właśnie z nowo przyjętych państw, przy czym okres przejściowy związany z tym rozwiązaniem dobiegł końca w 2018 r.

Po upływie dekady od rozszerzenia stało się jednak widoczne, że próba wyrównania udziału obywateli nowych państw członkowskich w unijnej administracji nie powiodła się, zaś zastosowane mechanizmy nie są wystarczające. Doprowadziło to w 2014 r. do powstania obowiązującego do dzisiaj art. 27 RPUUE wskazującego na potrzebę odpowiedniej reprezentacji obywateli wszystkich państw Unii. Powstał również specjalny raport KE, który miał w szczególowy sposób opisać kwestię równowagi geograficznej w zatrudnieniu w unijnych instytucjach (dane zebrano w 2017 r., publikacja nastąpiła w 2018 r.)<sup>12</sup>. W celu określenia, czy obywatele danego państwa są wystarczająco reprezentowani wśród personelu KE, zastosowano specjalny wskaźnik odniesienia (WO). Opracowany jeszcze przed rozszerzeniem, w 2003 r., był on obliczany na podstawie trzech parametrów: liczby ludności (w stosunku do populacji całej UE), liczby posłów do PE (w stosunku do wszystkich parlamentarzystów) oraz systemu ważenia głosów w Radzie (rozwiązanie to zostało zastąpione w traktacie lizbońskim zasadą podwójnej większości) i wyrażony w procentach. W przypadku gdy udział obywateli danego państwa w zatrudnieniu wynosił poniżej 80% WO, KE stwierdzała, że występuje „znacząca nierównowaga” w tym zakresie<sup>13</sup>. W 2017 r. WO dla Polski wynosił 8,2%, co oznaczało, że zatrudnienie w Komisji poniżej 6,6% Polaków (80% wskaźnika) kwalifikowało się jako „znacząca nierównowaga”.

W 2017 r. udział Polaków w personelu AD (raport skupiał się na tej kategorii urzędników jako mających największy wpływ na funkcjonowanie Komisji) na szczeblu innym niż kierowniczy (czyli AD5–AD14) wynosił 4,2%, co równało się zaledwie połowie WO. Sytuacja wyglądała lepiej dla samych stanowisk AD5–AD8 (czyli osób na początku ścieżki zawodowej w unijnych instytucjach), w przypadku których Polacy stanowili 11% zatrudnionych w KE (134% WO). Niemniej na wyższym szczeblu (AD9–AD12) ponownie WO wypełniony był jedynie w połowie – w ramach tej grupy Polacy stanowili jedynie 4,1% zatrudnionych w Komisji.

W latach 2017–2023 utrzymywał się negatywny trend dotyczący niewystarczającej reprezentacji polskich obywateli w KE, zaś w 2023 r. Komisja stwierdziła pogorszenie się tego stanu w porównaniu z danymi zawartymi w raporcie z 2018 r.<sup>14</sup> W październiku 2023 r. spośród wszystkich osób zatrudnionych w kategoriach AD, AST, TA oraz zatrudnionych w ramach procedury CAST Polacy stanowili 5,3% pracowników<sup>15</sup>, czyli wypełniali jedynie ok. 65% WO (pozostał on na poziomie 8,2%). O tym, że jest to szerszy, systemowy problem, świadczy fakt,

<sup>12</sup> 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*), 15 czerwca 2018 r., EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> „Notatka prezydencji Rady na temat geograficznej równowagi personelu zatrudnionego w instytucjach, ciałach i organach UE”, ST 9953/23, 2 czerwca 2023 r., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9953-2023-INIT/en/pdf>.

<sup>15</sup> *Statistical Bulletin...*, *op. cit.*

że zgodnie z danymi samej KE z końca 2022 r. 8 państw miało „niską lub bardzo niską obecność” swoich obywateli na stanowiskach AD5–AD16 w Komisji, zaś 15 nie spełniało wyznaczonych dla nich WO<sup>16</sup>.

Jeśli chodzi o stanowiska kierownicze, to założeniem Komisji jest reprezentowanie każdego państwa członkowskiego przynajmniej przez jedną osobę pełniącą funkcję dyrektora generalnego lub równoważną. Chociaż od pewnego czasu norma ta jest ogólnie przestrzegana, to już na niższych szczeblach menedżerskich 9 państw jest poniżej progu 80% swoich WO.

Kwestia braku równowagi geograficznej w polityce zatrudnienia KE podnoszona była w debacie publicznej od lat przez władze nie tylko Polski, ale też krajów bałtyckich (w odniesieniu do kluczowych stanowisk kierowniczych, tzw. *top jobs*)<sup>17</sup> czy nordyckich<sup>18</sup>. Wśród członków UE, których obywatele są niewystarczająco reprezentowani w administracji KE, są zresztą nie tylko państwa, które dołączyły do Unii po 2004 r., ale też np. Niemcy. Chociaż widoczne są liczne rozbieżności w diagnozie przyczyn takiego stanu rzeczy, zarówno przedstawiciele Polski, jak i Komisja zgadzają się, że kluczową kwestią w tym zakresie jest niewielka liczba kandydatów pochodzących z tych niewystarczająco reprezentowanych państw. Braki w tym zakresie powodują, że jakiegokolwiek próby wewnętrznej korekty mechanizmów zatrudniania nie powiodą się z powodu braku kandydatów, którymi można by obsadzać unijne stanowiska.

Kwestia ta jest istotna ze względów metodologicznych, ponieważ od wyboru kryteriów służących do postawienia diagnozy, które spośród państw członkowskich są niewystarczająco reprezentowane, będą zależały zastosowane środki naprawcze. KE zwraca uwagę przede wszystkim na stanowiska AD5–AD14 (czyli niemenedżerskie), ze szczególnym uwzględnieniem grup AD5–AD8. Rozumowanie, które za tym stoi, jest dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, stanowisk wysokiego szczebla jest mniej, stąd trudniej jest utrzymać idealną proporcjonalność w tym zakresie bez naruszania kryteriów merytorycznych. Drugi argument dotyczy tego, że na stanowiska menedżerskie zatrudniani są często pracownicy wywodzący się z samej Komisji, którzy wcześniej pracowali na stanowiskach AD5–AD14. W konsekwencji jeśli nie będzie odpowiedniej reprezentacji obywateli danego państwa na niższych stanowiskach, automatycznie przełoży się to na brak kandydatów na stanowiska wyższego szczebla.

Chociaż przedstawiciele Polski zgadzają się, że jest to istotna kwestia, zwracają również uwagę na inną zależność. Istnieje tendencja do zwiększania zatrudnienia obywateli tej samej narodowości co osoba sprawująca funkcję kierowniczą w danej dyrekcji generalnej<sup>19</sup>. Zatem brak odpowiedniej reprezentacji wszystkich obywateli Unii na tym szczeblu doprowadza do nadreprezentacji wybranych narodowości także w zakresie personelu niższego szczebla i blokuje potencjalną zmianę, co tworzy mechanizm błędnego koła.

Komisja wprowadziła dotychczas szereg działań, które mają zaradzić problemowi nierównej narodowej reprezentacji w unijnej administracji. Od września 2022 r. obowiązuje wewnętrzna norma ustalona przez KE, według której jej dyrekcje generalne w ramach procedury zatrudniania personelu niestałego powinny dopuścić do rozmowy rekrutacyjnej co najmniej

<sup>16</sup> Notatka prezydencki..., *op. cit.*

<sup>17</sup> S. Lau, B. Moens, *In race for top EU, NATO jobs, Eastern Europe asks: 'Are we equals or not?'*, „Politico”, 4 marca 2024 r., [www.politico.eu](http://www.politico.eu).

<sup>18</sup> G. Sorgi, G. Coi, L. Mackenzie, *A Viking funeral? Dwindling Nordics in Brussels blame the EU*, „Politico”, 23 sierpnia 2023 r., [www.politico.eu](http://www.politico.eu).

<sup>19</sup> Do takich wniosków w odniesieniu do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych doszli B. Bieliszczuk, P. Biskup, B. Znojek w przywoływanym raporcie *Specyfika i trendy...*: „Co więcej, do ponadprzeciętnego wzrostu nominacji dla Włochów na wysokie stanowiska doszło podczas kadencji ich rodaczki Mogherini jako [wysokiej przedstawicielki do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa – przyp. TZ]”, s. 7.

jednego kandydata z państwa członkowskiego niespełniającego wymogu wypełniania 80% WO. Dodatkowo zreformowano testy kompetencyjne i postarano się zwiększyć zasięg komunikacji dotyczącej europejskiej ścieżki kariery, podkreślając jednak, że powinien to być wspólny wysiłek unijnej administracji oraz państw członkowskich<sup>20</sup>. Od 2018 r. funkcjonuje też w ramach KE Program dla Młodych Profesjonalistów (Junior Professionals Programme), który ma na celu lepsze zintegrowanie i wykorzystanie potencjału młodego personelu Komisji.

W opinii państw niewystarczająco reprezentowanych w administracji KE (w tym Polski) takie działania są jednak niewystarczające. Proponują one bardziej zdecydowane działania, jak m.in. konkursy narodowe, przeprowadzane tylko w danym kraju (testom rekrutacyjnym EPSO zarzuca się, że są dostosowane do zachodniego odbiorcy). Polska stara się także stymulować debatę na ten temat, np. w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej (COREPER). W wyniku tych dyskusji ustalono (jednak w sposób prawnie niewiążący) coroczne spotkania grupy roboczej, która ma się zajmować tą właśnie kwestią<sup>21</sup>. Razem z KE opracowano i podpisano również (pod koniec 2023 r.) Krajowy plan działania<sup>22</sup>, określający konkretne przedsięwzięcia, które będą podejmowane, zarówno po stronie KE, jak i Polski, w celu zaradzenia niewystarczającej reprezentacji obywateli polskich w administracji Komisji.

## WNIOSKI

Polska jest jednym z krajów, którego obywatele są w niewystarczający sposób obecni w KE. Jest to stan niepożądany, ponieważ Polska traci przez to wiele korzyści związanych z obecnością naszych obywateli w unijnej biurokracji, takich jak pozyskiwanie know-how, możliwość promowania ważnych dla naszego regionu tematów i poglądów (np. stosunki transatlantyczne, podejście do Rosji) czy atrakcyjne miejsca pracy. W celu przeciwdziałania obecnie występującym, negatywnym trendom w tym zakresie Polska powinna działać dwutorowo – na polu krajowym oraz unijnym.

Jeśli chodzi o wymiar krajowy, to kluczowe jest zwiększenie liczby kandydatów z polskim obywatelstwem w konkursach na stanowiska w administracji KE. W celu systemowego rozwiązania tego problemu należałoby stworzyć całościową wizję promocji tej ścieżki kariery – specjalne dofinansowanie kierunków studiów europejskich, kampanie informacyjne na temat pracy w KE, zachęty do wybierania tej drogi kariery zawodowej, programy mentoringowe itd. Chociaż Polska aktualnie przyznaje stypendia polskim obywatelom, którzy chcieliby studiować na uczelniach nakierowanych na karierę w UE (np. w Kolegium Europejskim), należałoby je rozszerzyć na inne uczelnie o podobnym profilu nauczania.

Z kolei na polu unijnym w interesie Polski jest zadbać – w koordynacji z pozostałymi 15 państwami, których obywatele także nie są wystarczająco reprezentowani w unijnych instytucjach – o działania ze strony UE, które ułatwiłyby rekrutację obywateli pochodzących z tych właśnie krajów. Dodatkowo należałoby zwiększyć nakłady finansowe związane z poszukiwaniem przez polską administrację potencjalnych kandydatów na stanowiska w UE w ramach osób zatrudnionych w polskich instytucjach (w tym zatrudnienie osób, które zajmowałyby się „headhuntingiem”), ale także w ramach działań Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli.

<sup>20</sup> Notatka prezydencji Rady..., *op. cit.*

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> Action Plan on Geographical Balance – Poland, *op. cit.*

## WYZWANIA DLA DALSZEGO CZŁONKOSTWA POLSKI W UE

### PRZEMYSŁAW BISKUP

Członkostwo Polski w UE w minionych 20 latach miało fundamentalny wpływ na jej integrację z Zachodem i zapewnienie stabilnych podstaw rozwoju gospodarczego, finansowanie projektów rozwojowych i udział w kształtowaniu unijnych procesów decyzyjnych i prawodawstwa. Wymierną miarą sukcesu było kilkukrotne powiększenie polskiego PKB i zredukowanie o ok. połowę dystansu do średniego unijnego dochodu na mieszkańca. Mniej wymierną – ale równie ważną – były reformy systemu administracji publicznej, w tym ożywienie samorządu terytorialnego i pomoc w zwalczaniu problemu korupcji, która stanowiła poważne obciążenie społeczno-gospodarcze w latach 90. Okres ten cechowały również ważne wyzwania, takie jak konieczność realizacji kosztownych społecznie przekształceń rynkowych czy znacząca fala emigracji. Mimo stale wysokiego poparcia Polaków dla członkostwa w UE na scenie politycznej pod koniec drugiej dekady obserwujemy powrót do debat z okresu akcesji i tuż po niej – o suwerenności narodowej w obliczu integracji i narastającej polaryzacji partyjnej na tym polu.

Wspólnota zbudowana na traktacie lizbońskim – nie wspominając o dyskutowanej obecnie w Unii dalszej reformie traktatowej – jest znacznie bardziej zintegrowana i scentralizowana niż w momencie akcesji Polski. Sukces kolejnych dekad polskiego członkostwa w UE będzie zatem zależeć od wypracowania w kraju szerokiego porozumienia wobec kierunków ewolucji Unii. Jej integracja będzie się najprawdopodobniej pogłębiać w obliczu wyzwań związanych z procesem rozszerzenia o Ukrainę, Mołdawię i państwa Bałkanów Zachodnich, a także z pełnoskalową inwazją Rosji na Ukrainę. Dyskusja o docelowym kształcie Unii będzie się odbywać we wszystkich państwach członkowskich w kontekście wzmacniających się postaw eurosceptycznych, licznych problemów UE w zwalczaniu kryzysów ostatniej dekady (np. uchodźczo-migracyjny, energetyczny, finansowy) oraz narastających wyzwań społecznych związanych z implementacją nowych polityk, w szczególności zielonej transformacji (np. niedawne paneuropejskie strajki rolników). W Polsce debata ta będzie przebiegała dodatkowo w sytuacji wyczerpywania się źródeł dotychczasowej legitymizacji Unii, tak symbolicznej (m.in. z uwagi na zasilenie polskiego elektoratu przez nowe pokolenie osób traktujących członkostwo jak stan zastany), jak i wynikowej (m.in. z uwagi na wyjątkowo wysokie na tle reszty UE koszty społeczno-ekonomiczne nadchodzącej transformacji energetycznej).

Debata o członkostwie Polski w UE musi ponadto uwzględniać konieczność przełamania barier rozwojowych związanych z pułapką średniego wzrostu (tj. opartego na niskich kosztach pracy, energii i surowców). Zielona transformacja zmusza polską gospodarkę nie tylko do przyspieszonej przemiany w niskoemisyjną, ale przede wszystkim opartą na wiedzy i innowacjach. W znacznie większym stopniu niż dotychczas będzie trzeba też liczyć się z faktem, że centralizacja polityk ekonomicznych UE – choćby pośrednia, poprzez regulacje zielonego ładu – wymagać będzie od Polski zwiększania zdolności do skuteczniejszego wywierania wpływu na politykę handlową i gospodarczą Unii. Innym kluczowym problemem, silnie eksponowanym w ostatnich miesiącach w polskiej debacie medialnej, jest kwestia przystąpienia do strefy euro, która polaryzuje polską scenę polityczną. Biorąc pod uwagę relatywny spadek pozycji gospodarczej UE względem szybciej rozwijających się części globu oraz doświadczenia z okresu pandemii COVID-19, ważne będzie również skrócenie łańcuchów dostaw z uwzględnieniem wzrostu konkurencyjności technologicznej Europy. Wreszcie, istotne będzie wypracowanie

strategii gospodarczo-politycznej wobec postępującej integracji Ukrainy z jednolitym rynkiem, która zarówno stwarza poważne wyzwania dla wielu segmentów polskiej gospodarki (np. sektora rolnego czy niskokosztowej produkcji przemysłowej), jak i umożliwia tworzenie synergii (np. w zakresie produkcji zwierzęcej na bazie ukraińskich pasz).

W obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ważne jest także ugruntowanie nowej roli, jaką Polska uzyskała jako kluczowe państwo flanki wschodniej UE i NATO, a także jeden z liderów tych organizacji w obliczu rosyjskiej agresji. W tym obszarze istotne jest z jednej strony wzmacnianie narodowego potencjału militarnego i w konsekwencji wiarygodności jako eksportera bezpieczeństwa w regionie, z drugiej strony – rozbudowa ilościowa i jakościowa przemysłu obronnego jako jednej z dźwigni wzrostu gospodarczego i rozwoju technologicznego. Kluczowy jest tu zakres, w jakim cele te są możliwe do osiągnięcia w ramach programów europejskich, a w jakim – narodowych i bilateralnych w relacjach z najważniejszymi sojusznikami. Zasadniczym wyzwaniem dla Polski będzie także wzmacnianie po obu stronach Atlantyku przekonania o przewodniej roli Stanów Zjednoczonych i NATO w stabilizowaniu europejskiego systemu bezpieczeństwa, przy jednoczesnej potrzebie stałego zwiększania przez europejskich sojuszników nakładów na rozwój sektora obronnego.

Brexit spowodował przesunięcie się Polski na pozycję piątego najludniejszego kraju i piątej największej gospodarki w UE, podczas gdy rosyjska agresja wyeksponowała jej rolę sojusznika o decydującym znaczeniu dla obrony wschodniej flanki NATO i wspierania wysiłku zbrojnego Ukrainy. Predestynuje to Polskę do odgrywania znacznie bardziej eksponowanej roli w europejskich procesach decyzyjnych. Sukces na tym polu wymaga jednak wielu działań wzmacniających sprawczość państwa. Nawiązując do cytowanego raportu PISM z 2002 r., wciąż pewnym wyzwaniem pozostaje m.in. „silosowość” administracji publicznej, wzmocnienie służby cywilnej i dyplomacji, uczynienie z nich w większym stopniu pamięci organizacyjnej państwa czy – jak sugeruje ostatni rozdział niniejszego tomu – wyższe nasycenie administracji unijnej obywatelami polskimi. Konieczne będzie też znacznie większe zaangażowanie Polski we wspieranie partnerów w sferach bardziej odległych od zainteresowań naszego kraju, zwłaszcza w obszarze Morza Śródziemnego i Afryki, m.in. w kontekście wyzwań migracyjnych, środowiskowych i bezpieczeństwa (notabene działania takie powinny wspierać ekspansję polskiej gospodarki na rynkach pozaeuropejskich).

Istotne będzie wreszcie przemodelowanie mechanizmu legitymizacyjnego polskiego członkostwa w UE. W debacie publicznej konieczne będzie wyjaśnienie obywatelom skali korzyści z udziału we wspólnym rynku w obliczu stopniowego wyczerpywania się zysków związanych z przelewami funduszy europejskich (co będzie mieć związek ze zbliżaniem się Polski do roli płatnika netto), w szczególności w przypadku poszerzenia UE o Ukrainę i inne państwa kandydujące. Ewolucja polityki spójności jako narzędzia europejskiej polityki regionalnej w kierunku instrumentu finansującego priorytety rozwojowe UE powinna zaś prowadzić do przeglądu źródeł i sposobów finansowania inwestycji w Polsce oraz do pogłębienia debaty publicznej na temat priorytetów Unii. Potrzebne będzie też wzmacnianie krajowych instrumentów niwelowania różnic gospodarczych i społecznych między regionami. Przełamanie narastającej polaryzacji partyjnej na tle kwestii europejskich wymagać będzie od polskiej klasy politycznej i wyborców uznania faktu, iż znacząca część polskiego społeczeństwa ma trwale eurosceptyczne poglądy. Uwzględniając fakt, że samo członkostwo w UE cieszy się wciąż poparciem zdecydowanej większości Polaków, w praktyce oznacza to potrzebę znacznie silniejszego i transparentnego tłumaczenia w debacie politycznej konkretnych korzyści z uczestnictwa w UE, uczciwego prezentowania kosztów tych działań, a także wzmacniania sprawczości Polski na forum UE.

## BIOGRAMY AUTORÓW

**Przemysław Biskup**, główny specjalista w programie Unia Europejska w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jego badania koncentrują się na polityce UE (sankcje, ESDZ, PE) oraz polityce Wielkiej Brytanii i Irlandii, w tym brexicie. Polski koordynator sieci badawczej European Sanctions and Illicit Finance Monitoring and Analysis Network i Polish-British Belvedere Forum. Adiunkt w Zakładzie UE Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce (Uniwersytet Warszawski, 2006) i magister prawa (UW, 2002), indywidualny nr ORCID: 0000-0002-2573-3046.

**Paweł Chorąży**, urzędnik służby cywilnej, specjalista w zakresie programów unijnych z ponad 20-letnim doświadczeniem w zarządzaniu i wdrażaniu funduszy europejskich na poziomie administracji rządowej oraz unijnych instrumentów finansowych w polskim banku rozwoju (BGK). Jako niezależny ekspert był członkiem Grupy Wysokiego Szczebla ds. Uproszczeń ESIF w Komisji Europejskiej, a także świadczył pomoc doradczą m.in. w Albanii, Kazachstanie, Chorwacji i Ukrainie.

**Piotr Dzierżanowski**, analityk ds. międzynarodowych stosunków gospodarczych w programie Sprawy globalne w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jego zainteresowania obejmują międzynarodową ekonomię polityczną, stosunki państw rozwiniętych z państwami rozwijającymi się oraz funkcjonowanie międzynarodowych instytucji finansowych. Magister prawa (Uniwersytet Warszawski, 2017) oraz nauk o rozwoju (London School of Economics, 2018).

**Elżbieta Kaca**, analityczka w programie Unia Europejska w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Zajmuje się polityką Unii Europejskiej wobec regionu Europy Wschodniej oraz wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa UE, w tym m.in. unijną dyplomacją, sankcjami i pomocą finansową. Absolwentka nauk politycznych na uniwersytetach w Warszawie i Bordeaux, ukończyła także studia podyplomowe w Kolegium Europejskim w Natolinie.

**Aleksandra Koziół**, starsza analityczka w programie Unia Europejska w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jej zainteresowania badawcze dotyczą polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, a także polityki wewnętrznej i zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Doktor nauk o polityce i administracji (Uniwersytet Jagielloński, 2022), indywidualny nr ORCID: 0000-0003-1007-1737.

**Melchior Szczepanik**, dyrektor biura Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w Brukseli. Jego zainteresowania badawcze obejmują system instytucjonalny UE, wspólną politykę rolną oraz budżet i reguły fiskalne. W 2010 r. uzyskał tytuł doktora nauk politycznych na Loughborough University w Wielkiej Brytanii.

**Jolanta Szymańska**, koordynatorka programu Unia Europejska w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jej zainteresowania badawcze obejmują politykę migracyjną i sprawy wewnętrzne UE oraz system instytucjonalny UE. Doktor nauk politycznych (Uniwersytet Warszawski, 2012), indywidualny nr ORCID: 0000-0002-4107-812.

**Tomasz Zając**, analityk w programie Unia Europejska w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jego zainteresowania badawcze dotyczą przede wszystkim funkcjonowania instytucji europejskich (ze szczególnym uwzględnieniem instytucji kontrolnych) oraz procesu wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Absolwent Instytutu Nauk Politycznych na Uniwersytecie Warszawskim oraz Kolegium Europejskiego w Natolinie, indywidualny nr ORCID: 0000-0002-0317-5899.



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

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

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