

Nowe władze Unii Europejskiej – zagrożenia i szanse dla polskiej gospodarki.

Memorandum Przedstawicielstwa Związku Przedsiębiorców i Pracodawców w Brukseli.

1. Wpływ decyzji podejmowanych na szczeblu UE na polskich przedsiębiorców. Wybór nowych władz.

Trudno weryfikowalna, jednak często powtarzana informacja głosi, że 70 procent uchwalanego w Polsce prawa powstaje w instytucjach Unii Europejskiej. Rząd wielkości wydaje się być z grubsza realistyczny¹, jednak precyzja w jego określeniu jest drugorzędna – nie ulega żadnej wątpliwości, że decyzje podejmowane na szczeblu wspólnotowym mają ogromny wpływ na sytuację polskich przedsiębiorców. Wpływ ten ma charakter dwupoziomowy.

W ramach poziomu pierwszego, jesteśmy zobowiązani traktatami do transponowania przepisów dyrektyw oraz do bezpośredniego stosowania rozporządzeń unijnych², a zatem decyzje podejmowane przez organy Unii Europejskiej mają istotny wpływ na kształt polskiego porządku prawnego.

Drugi poziom dotyczy programowania reguł wspólnego rynku – integracja gospodarcza jest bardzo ważnym komponentem wspólnotowości Unii, a jej podstawową platformę stanowi właśnie rynek wewnętrzny, oparty na czterech traktatowych swobodach: przepływu towarów, osób, usług i kapitału.³ Z badań wynika, że istotna część polskich przedsiębiorców z sektora MSP (odpowiednio: 12 proc. mikro, 40 proc. małych i 42 proc. średnich⁴) sprzedaje lub nabywa towary oraz usługi poza granicami Polski – przeważnie wewnątrz Unii Europejskiej, dlatego też zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego są z ich punktu widzenia bardzo istotne.

¹ W raporcie *How much legislation comes from Europe?* przygotowanym w 2010 roku na potrzeby Izby Gmin wskazuje się, że co drugi istotny dla gospodarki przepis w Wielkiej Brytanii wynika z implementacji przepisów unijnych; w bardziej zbliżonym do naszego systemie niemieckim szacunki wahają się od 31 do ponad 80 procent.

² Art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (*Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii*) oraz art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (*Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków*).

³ Art. 26 ust. 2 TFUE

⁴ Por. badanie Instytutu Badawczego ARC Rynek i Opinia na zlecenie home.pl (https://www.gazeta-msp.pl/?id=pokaz_artykuł&indeks_artykułu=3744&nr_historyczny=159)

Dobrych przykładów na to, jak decyzje podejmowane na poziomie Unii Europejskiej – najpierw polityczne i kierunkowe, następnie przełożone na język legislacji przyjętej przez uprawnione organy – wpływają na warunki funkcjonowania polskich przedsiębiorców na obu poziomach, nie trzeba szukać głęboko w przeszłości. Zarówno panika związana z RODO⁵ i jego implementacją⁶ (przewidziane w rozporządzeniu kary finansowe sięgające 10 mln euro, bądź 2 procent całkowitego rocznego światowego obrotu niewątpliwie miały wpływ na gigantyczne zainteresowanie regulacją, a także nieproporcjonalne reakcje na jej wprowadzenie⁷), jak i rewizja dyrektywy o delegowaniu pracowników⁸ stanowiły jedne z ważniejszych i szerzej komentowanych wydarzeń o charakterze regulacyjnym w 2018 roku.

Nie ulega więc wątpliwości, że decyzje podejmowane na poziomie Unii Europejskiej mają krytyczne znaczenie dla polskich przedsiębiorców. Decyzje te podejmowane są w ramach instytucji unijnych, które – mimo że mają charakter ponadnarodowy, a niejednokrotnie wręcz podkreśla się, że ich przedstawiciele są niezależni od poszczególnych państw⁹ - w praktyce często stanowią platformę do realizacji interesów najsilniejszych narodów lub regionów.

Odpowiedniki partii politycznych na poziomie Parlamentu Europejskiego, czyli grupy polityczne, powstają nie na bazie narodowościowej, lecz według kryterium podobieństwa poglądów politycznych ich członków.¹⁰ Ponadnarodowość grup jest dodatkowo wzmocniona postanowieniem, że każda z nich składa się z posłów wybranych w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich.¹¹ To rozwiązanie eliminuje możliwość sztucznego grupowania się deputowanych z określonego państwa bądź regionu. Mimo to, w stanowiskach wyrażanych przez deputowanych do PE często grupować możemy bardziej według kraju ich pochodzenia, niż przynależności do określonej grupy. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia m.in. w przypadku debaty o rewizji dyrektywy o pracownikach delegowanych, w trakcie której wszyscy zabierający głos polscy posłowie, niezależnie od frakcji,

⁵ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)

⁶ Mowa jest o rozporządzeniu, a więc nie mówimy tutaj o transpozycji – ta jest bowiem niedopuszczalna, jako że rozporządzenia są bezpośrednio stosowane. W odniesieniu do rozporządzeń można natomiast, w określonych przypadkach, wydawać przepisy krajowe w celu ich implementacji – m.in. wówczas, gdy jest to niezbędne lub pożądane dla zapewnienia stosowania i pełnej skuteczności rozporządzenia, a także gdy samo rozporządzenie wskazuje na konieczność przyjęcia krajowych regulacji; obie te przesłanki były spełnione w przypadku RODO.

⁷ W konferencji uzgodnieniowej brało udział ponad 400 osób, zaś niedługo po wejściu w życie ustawy o ochronie danych osobowych personel przychodni obawiał się odczytywać nazwiska pacjentów.

⁸ Przyjęte w maju zmiany w dyrektywie PE i Rady 96/71/WE z 16 grudnia 1996 roku dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

⁹ Por. art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej dot. Komisji – Komisja „wspiera ogólny interes Unii” (ust. 1), jest „całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich zadań”, a jej członkowie „nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu, instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej” (ust. 3)

¹⁰ Por. art. 33 ust. 1 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

¹¹ Por. art. 33 ust. 2 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

ocenili projekt bardzo negatywnie, podczas gdy deputowani z Europy Zachodniej „entuzjastycznie zachwalali wynik prac”.¹²

Obecny układ geopolityczny, a także podział stanowisk z rzeczywistą mocą decyzyjną, sprzyjają – w połączeniu ze specyficzną konstrukcją instytucji unijnych – wyrażaniu i promowaniu interesów poszczególnych państw członkowskich i regionów. Rada Unii Europejskiej, organ sprawujący wraz z Parlamentem funkcję prawodawczą i budżetową, w skład którego wchodzi po jednym przedstawicielu szczebla ministerialnego z każdego państwa członkowskiego, stanowi co do zasady większością kwalifikowaną.¹³ W niektórych kwestiach – szczególnie newralgicznych z punktu widzenia relacji między państwami Zachodniej Europy, a przedstawicielami Europy Środkowo-Wschodniej – obowiązuje specjalna procedura ustawodawcza, która wymaga jednomyślności Rady.¹⁴ Już w tej chwili podejmowane są jednak pewne działania, mające na celu „poluzowanie” tych zasad, tak aby również w tych najbardziej wrażliwych kwestiach, dotyczących przede wszystkim zabezpieczenia socjalnego pracowników, możliwe było podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną.¹⁵ Oznacza to, że sprzeciw jednego państwa, a niekiedy nawet większości przedstawicieli regionu, nie byłby wystarczający do tego, by daną propozycję Komisji odrzucić.

Sumą tez „decyzje podejmowane na szczeblu UE są kluczowe dla polskich przedsiębiorców” oraz „proces decyzyjny UE jest zaprojektowany w taki sposób, że największe państwa bądź ich koalicje mają często możliwość forsowania swoich racji” jest proste stwierdzenie, że w obrębie szczególnego zainteresowania środowisk biznesowych powinny być wybory nowych władz Unii Europejskiej w kontekście analizy potencjalnych kierunków ich polityki, a także wynikających z tego zagrożeń i szans.

2 lipca br. Rada Europejska wybrała na swojego przewodniczącego premiera Belgii Charlesa Michela, który obejmie urząd 1 grudnia 2019 roku.¹⁶ Osobą rekomendowaną przez Radę Europejską do objęcia stanowiska przewodniczącej Komisji Europejskiej, jest z kolei Ursula von der Leyen – niemiecka minister obrony narodowej. Kandydatkę zatwierdził już Parlament Europejski. Ten z kolei 3 lipca wybrał swojego nowego przewodniczącego – Włocha Davida Sassoligo, deputowanego do Parlamentu Europejskiego ostatnich dwóch kadencji.¹⁷

¹² Sporządzone przez Przedstawiciela Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej Sprawozdanie nt. debaty w PE i przyjęcia tekstu ws. zmiany dyrektywy o pracownikach delegowanych, dostęp: <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultopisy/294/236/1/030.pdf>

¹³ Por. art. 16 ust. 3 Traktatu o unii Europejskiej

¹⁴ Por. np. art. 153 ust. 1 lit. c i d Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej

¹⁵ Por. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 16 kwietnia 2019 roku

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/nomination-process-2019/>

¹⁷ <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20190627IPR55410/david-sassoli-nowym-przewodniczacym-parlamentu-europejskiego-europejskiego>

Jak można łatwo zauważyć, szefami kluczowych organów Unii Europejskiej będą w najbliższej kadencji przedstawiciele państw zachodnich i członkowie strefy Euro w pierwotnym jej kształcie. Warto przyrzeć się w tym kontekście bieżącym priorytetom polityki unijnej i zastanowić się, jakie zagrożenia – lecz także jakie szanse – wynikają z wyboru nowych władz UE dla Polski.

2. Priorytety polityki UE w najbliższych latach. Zagrożenia i szanse dla Polski.

Pełny obraz priorytetów regulacyjnych i politycznych dla UE będzie znany dopiero po powołaniu poszczególnych komisarzy. Można spodziewać się wyartykułowania priorytetów KE na lata 2019 – 2023 (analogicznie, jak miało to miejsce w poprzedniej kadencji¹⁸), jednak w tej chwili można z pewną dozą prawdopodobieństwa wskazać obszary kluczowe dla instytucji unijnych w najbliższej kadencji.

20 czerwca br. Rada Europejska przyjęła strategiczny program dla Unii Europejskiej na najbliższych pięć lat.¹⁹ Dokument cechuje się dużym stopniem ogólności, jednak formułuje cztery główne priorytety:

- ochrona obywateli i swobód
- rozwijanie silnej i prężnej bazy gospodarczej
- budowanie neutralnej klimatycznie, ekologicznej, sprawiedliwej i socjalnej Europy
- promowanie europejskich interesów i wartości na scenie światowej.

Analogicznie cztery priorytety polityki zostały wskazane również przez fińską prezydentkę w Radzie Unii Europejskiej²⁰. Są nimi:

- wzmocnienie wspólnych wartości i zasady praworządności
- uczynienie Unii Europejskiej bardziej konkurencyjną i inkluzywną
- wzmocnienie pozycji Unii Europejskiej jako lidera w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym
- ochrona bezpieczeństwa obywateli.

Poza kwestiami związanymi z szeroko pojętym bezpieczeństwem obywateli Unii Europejskiej, a także licznymi odniesieniami do zasad i wspólnych wartości, w przytaczanych dokumentach z łatwością możemy dostrzec dwa

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/priorities_pl; Wśród priorytetów znalazły się wówczas: zatrudnienie, wzrost gospodarczy i inwestycje, jednolity rynek cyfrowy, unia energetyczna i klimat, rynek wewnętrzny, pogłębiona i bardziej sprawiedliwa unia gospodarcza i walutowa, zrównoważona i postępową polityka handlowa w celu wykorzystania możliwości płynących z globalizacji, sprawiedliwość i prawa podstawowe, migracja, silniejsza pozycja na arenie międzynarodowej, zmiany demokratyczne.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

²⁰ <https://eu2019.fi/en/priorities/programme>

punkty wspólne: sprawy socjalne i polityka klimatyczna. Powtarzające się w kolejnych opracowaniach tezy o kryzysie Unii²¹ każą do tego duetu dodać również trzeci element, a mianowicie przyszłość Unii jako taką.²²

2.1. Sprawy socjalne

W obu wskazanych dokumentach odnoszących się do priorytetów polityki, odpowiednio, Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej pod przewodnictwem Finlandii, bardzo mocno podkreślana jest waga szeroko rozumianych spraw socjalnych. Z punktu widzenia Polski powinno być to szczególnie interesujące, a jednocześnie niepokojące.

W obu przypadkach przywoływany jest bowiem Europejski filar praw socjalnych, będący swoistym zbiorem celów i rekomendacji dla polityki socjalnej prowadzonej na poziomie Unii Europejskiej.

„Europejski filar praw socjalnych powinien zostać wdrożony na szczeblu UE i na szczeblu państw członkowskich (...) Nierówności (...) stanowią duże ryzyko polityczne, społeczne i ekonomiczne; pogłębiają się podziały międzypokoleniowe, terytorialne i edukacyjne i pojawiają się nowe formy wykluczenia.” – czytamy w nowym programie strategicznym Rady Europejskiej.

„Musimy zapewnić konsekwentny rozwój europejskiego filara praw socjalnych” – to z kolei fragment programu fińskiej prezydencji.

Sam EFP w swojej istocie stanowi stosunkowo miękki dokument, wskazujący m.in. na prawo pracowników do „sprawiedliwego wynagrodzenia”, „wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy” czy też do ochrony socjalnej.²³

Wymienione w nim okrągłe hasła mogą okazywać się jednak – na poziomie ich konkretyzacji - skrajnie niebezpieczne dla konkurencyjności polskich firm, jako że bywają wykorzystywane do sprytnego maskowania protekcjonizmu państw o bardzo rozwiniętych systemach ochrony socjalnej. O tym, że generalne cele EFPS nie są tak niekontrowersyjne i mało zobowiązujące, jak wynikałoby to z lektury samego dokumentu, najgłębiej świadczy fragment orędzia o stanie Unii, wygłoszonego 13 września 2017 roku przez głównego kreatora filaru, tj.

²¹ Nieraz wskazuje się, że ma on charakter niemal ostateczny, tj. w rzeczywisty sposób stawia pod znakiem zapytania dalsze istnienie Unii, przykładem niech będzie raport pt. *Unia Europejskie w kryzysie egzystencjalnym?* autorstwa prof. dr hab. Bogdana Góralczyka (dostęp: <http://nowakonfederacja.pl/raporty/unia-europejska-w-kryzysie-egzystencjalnym/>)

²² O tym, dlaczego jest ona istotna z punktu widzenia naszej racji stanu, należałoby napisać zupełnie osobny dokument, zaś w perspektywie rozwoju polskich przedsiębiorców, kluczowe są konsekwencje kierunków rozwoju UE dla wspólnego rynku. Na poparcie tej tezy wystarczy jedna statystyka - 80 procent naszego eksportu trafia do państw unijnych. Średnia dla UE to 65 procent, zaś w strukturze eksportu opuszczającej wspólnotę Wielkiej Brytanii zaledwie 48 procent stanowi eksport do innych państw członkowskich (źródło: https://stat.gov.pl/download/.../handel_zagraniczny_polska_w_unii_europejskiej.pdf)

²³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf

dotychczasowego przewodniczącego Komisji Europejskiej Claude'a Junckera, w którym mówi on: „*Jeśli chcemy uniknąć fragmentacji społecznej i dumpingu socjalnego, państwa członkowskie powinny osiągnąć porozumienie w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych jak najszybciej*”.²⁴ Z powyższego zdania jasno wynika, że jednym z celów Europejskiego filaru praw socjalnych ma być ograniczenie, bądź też likwidacja „dumpingu socjalnego”.

Nie istnieje żadna oficjalna, ani tym bardziej legalna, definicja tego pojęcia. Forsowane rozumienie dumpingu socjalnego definiuje go jako „*zestaw praktyk na międzynarodowym, narodowym albo wewnątrz korporacyjnym poziomie, ukierunkowanych na uzyskiwanie przewag względem konkurentów, które mogą mieć złe konsekwencje dla procesów gospodarczych i ochrony socjalnej pracowników, w tym przedsięwzięcia podejmowane przez podmioty z Państw Członkowskich, w których wynagrodzenia są niskie, w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej nad podmiotami z Państw Członkowskich cechujących się wyższymi pensjami i standardami ochrony socjalnej*”.²⁵

Jeszcze ciekawiej definiuje to pojęcie Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny, według którego dumping socjalny oznacza sytuację, w której „*tańsi pracownicy z innego państwa członkowskiego UE zajmują miejsca pracy mieszkańców danego państwa*”.²⁶ Tłumaczenie takie całkowicie abstrahuje od faktu, że na rynkach pracy dużej części państw istnieją luki, których rodzimi pracownicy nie będą w stanie wypełnić (ponieważ – na przykład – ze względu na poziom rozwinięcia własnej gospodarki, nie są już zainteresowani podejmowaniem pracy w niektórych branżach).

Symbolem owego „dumpingu socjalnego” stał się niemal piętnaście lat temu, w toku dyskusji przed francuskim referendum dot. konstytucji UE, polski hydraulik. Obawiano się wówczas, że tańsi fachowcy z Europy Środkowo-Wschodniej wyprą pracowników z ich rodzimych rynków.²⁷ Kariera pojęcia nabrała rozpędu w toku dyskusji o rewizji dyrektywy dot. pracowników delegowanych, gdy zaczął posługiwać się nim Emmanuel Macron – prezydent Francji. W świetle powyższego, zdumienie może budzić fakt, że pojęcie to może być w istocie pozbawione faktycznej treści.

Jak wynika z badań, o ile Polska deleguje najwięcej pracowników w Unii, o tyle na drugim miejscu pod tym względem znajdują się Niemcy, a na trzecim – Francja. Co drugi pracownik delegowany do Francji pochodzi z państwa o wysokich zarobkach. Polacy delegowani do pracy w państwach zachodnich zarabiają przeciętnie ok. 10 euro netto za godzinę, czyli więcej niż minimalne stawki wynagrodzeń w tych państwach. Sumarycznie, pracowników delegowanych jest w państwach członkowskich UE ok. 2 mln, co stanowi 0,7 procent wszystkich zatrudnionych.²⁸

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_pl

²⁵ [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)599353](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)599353)

²⁶ Por. Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny, *Funkcjonowanie Dyrektywy Usługowej w sektorze budownictwa – Sprawozdanie*, INT/SMO – EESC-2014-02466-00-01-TCD, s. 10

²⁷ <https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-francja-polski-hydraulik-w-kampanii-referendalnej,nld,99057>

²⁸ <https://forsal.pl/artykuly/1069103,dumping-socjalny-pracownikow-delegowanych-analitycy-obalaja-mity-macrona.html>

Statystyki nie świadczą zatem o występowaniu zjawiska wypychania autochtonów z ich rodzimych rynków pracy przez obywateli innych państw członkowskich, pracujących za stawki niższe niż stawki minimalnego wynagrodzenia obowiązujące w danym kraju.

Jednocześnie argument z „dumpingu socjalnego” jest podnoszony zawsze wówczas, gdy państwa Europy Zachodniej próbują przeforsować rozwiązania chroniące ich rynek przed konkurencją ze wschodu. Można więc postawić tezę, że figura „dumpingu socjalnego” stanowi w istocie wytrych wykorzystywany w celu ochrony przez państwa „starej Unii” własnych rynków przed konkurencją z państw Środkowo-Wschodniej Europy. Jest to spójne z twierdzeniami ekspertów, którzy zwracają uwagę, że „dumping socjalny” to pojęcie czysto publicystyczne, wymyślone przez polityków i nie znajdujące odzwierciedlenia w nomenklaturze żadnej z nauk.²⁹

Wziąwszy pod uwagę powyższe, zapowiedzi „wszechstronnej realizacji” EFPS wyróżniane w obu przytaczanych dokumentach programowych, powinny budzić szczere zaniepokojenie po polskiej stronie.

Już w tej chwili wyraźnie widać, że kolejne inicjatywy regulacyjne przedstawiane jako realizujące cele Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, stanowią dla polskich przedsiębiorców duże ryzyko, stąd też powinniśmy traktować je w kontekście ustanowienia nowych władz UE jako wyzwanie.

Rozporządzeniem PE i Rady 2019/1149 z 20 czerwca 2019 roku³⁰, ustanowiono Europejski Urząd ds. Pracy. Już w trzecim punkcie preambuły powołano się na Europejski Filar Praw Socjalnych.³¹ Zadania Urzędu zostały określone w artykule 4 rozporządzenia i trzeba stwierdzić, że mają one charakter dosyć niedookreślony. Urząd ma bowiem „*ułatwiać współpracę i wymianę informacji między państwami członkowskimi w celu spójnego, sprawnego i skutecznego stosowania i egzekwowania odpowiednich przepisów prawa Unii*”, „*wspierać państwa członkowskie w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej*”, czy też „*przeprowadzać analizy i dokonywać oceny ryzyka z zakresu zagadnień dotyczących transgranicznej mobilności pracowników*”.

Szczególnie istotne wydają się być również przepisy art. 8 rozporządzenia, dotyczące wspólnych inspekcji. Zgodnie z ust. 1, na wniosek co najmniej jednego państwa członkowskiego Urząd koordynuje i wspiera uzgodnione lub wspólne inspekcje w dziedzinach wchodzących w zakres jego kompetencji – może również z własnej inicjatywy zasugerować organom zainteresowanych państw członkowskich przeprowadzenie uzgodnionej lub wspólnej inspekcji. Takie inspekcje wymagają zgody zainteresowanych państw członkowskich, jednak nie ulega wątpliwości,

²⁹ <https://trans.info/pl/dumping-socjalny-wymyslili-politycy-101164>; istotne uwagi dot. dumpingu socjalnego znajdują się również w raporcie Breugela dostępnym pod adresem: <https://bruegel.org/2017/08/eu-posted-workers-separating-fact-and-fiction/>

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1149&from=EN>

³¹ „*Parlament Europejski, Rada i Komisja wspólnie proklamowały Europejski filar praw socjalnych w dniu 17 listopada 2017 roku podczas Szczytu Społecznego na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Goteborgu. W jego trakcie podkreślono, że dalszy rozwój wymiaru socjalnego Unii wymaga, aby na pierwszym miejscu stawiać obywateli, oraz że konwergencję należy wspierać w drodze działań podejmowanych na wszystkich szczeblach, co potwierdzono w konkluzjach Rady Europejskiej po szczycie w dniach 14 i 15 grudnia 2017 roku*”.

że możliwość przeprowadzania inspekcji wspólnie z uprawnionym do tego organem państwowym, jest stosunkowo twardą kompetencją. Zwłaszcza, że zgodnie z ust. 4, Urząd „ustanawia i przyjmuje warunki w celu zapewnienia odpowiednich działań następczych, w sytuacji gdy państwo członkowskie postanawia nie uczestniczyć w uzgodnionej lub wspólnej inspekcji” – pole działania Urzędu jest uregulowane wyjątkowo szeroko.

Warto zwrócić uwagę również na strukturę organizacyjną Urzędu. Nadzór nad jego działalnością ma sprawować Zarząd, mianujący również Dyrektora Wykonawczego, w zakresie obowiązków którego znajduje się zarządzanie Urzędem i „*dążenie do osiągnięcia równowagi płci w Urzędzie*”. Zarząd podejmuje decyzje większością głosów członków uprawnionych do głosowania – a tych są dwie kategorie: po jednym przedstawicielu każdego z państw członkowskich oraz dwóch członków reprezentujących Komisję. W takim układzie oczywista arytmetyka powoduje, że poszczególne państwa UE, zwłaszcza jeśli mają pewien poziom kontroli nad Komisją, mogą w praktyce zarządzać Urzędem i wykorzystywać go do realizowania własnej polityki. Z punktu widzenia rządu, kluczowa powinna być zatem zdolność do zbudowania koalicji blokującej negatywne dla polskich przedsiębiorców działania Urzędu.

Innym obszarem, który z pewnością powinniśmy obserwować, jest rewizja rozporządzenia PE i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.³² Komisja zaproponowała zmiany w rozporządzeniu w grudniu 2016 roku, zaś Parlament Europejski przyjął stanowisko w listopadzie 2018 roku. Deputowanym uprawnionym do prowadzenia w imieniu PE negocjacji dotyczących projektu został Francuz Guillaume Balas, były członek francuskiej partii socjalistycznej.³³ Propozycje Parlamentu Europejskiego idą dalej, niż wniosek Komisji Europejskiej. Dla przykładu, PE postuluje, by dla ustalania, któremu prawodawstwu powinna podlegać osoba wykonująca pracę najemną w co najmniej dwóch państwach członkowskich, a jednocześnie nie zamieszkuje w jednym z państw członkowskich, w których wykonuje znaczną część pracy najemnej, brać pod uwagę to, w którym z państw wykonuje największą część pracy – określałoby się to za pomocą porównania średniej liczby godzin przepracowanych tygodniowo w każdym państwie członkowskim, w którym dana osoba wykonuje pracę (proponowany art. 14 ust. 8a).³⁴

29 marca br. odbyło się posiedzenie Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), podczas którego projekt rewizji rozporządzeń dot. koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie uzyskał większości kwalifikowanej. Polska wstrzymała się od głosu, przede wszystkim z uwagi na negatywne opinie w zakresie wspomnianych rozwiązań dot. ustawodawstwa właściwego, a także analizy wskazujące na to, że przepisy „*bardzo utrudnią proces delegowania pracowników, wprowadzą dodatkowe obciążenia biurokratyczne, zwłaszcza w odniesieniu do sektora transportu, zwiększą wątpliwości interpretacyjne przepisów, a co za tym idzie będą niekorzystne dla rozwoju nie tylko polskiej gospodarki, ale także i całej Unii Europejskiej*”.³⁵ Wziąwszy pod uwagę powyższe, trudno jest w tej chwili przewidzieć

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A02004R0883-20140101>

³³ http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/124744/GUILLAUME_BALAS/history/8

³⁴ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386_PL.html

³⁵ <https://www.gov.pl/web/rodzina/propozycje-ws-koordynacji-zabezpieczenia-spoecznego>

kierunek, w jakim ostatecznie będą zmierzały nowe rozwiązania – dlatego też z pewnością należy przyglądać się ich rozwojowi i pilnować, aby nie zostały one przyjęte w formie uderzającej w konkurencyjność polskich przedsiębiorców.

Wciąż aktualne pozostają wyzwania związane z regulacjami dotyczącymi branży transportowej, w tym przede wszystkim pakiet mobilności. Komisja ds. Transportu i Turystyki podczas ostatniego posiedzenia w ostatniej kadencji Parlamentu Europejskiego, nie potwierdziła mandatu PE do uzgodnienia ostatecznej jego treści.³⁶ Jeszcze wcześniej, członkowie komisji w ciągu zaledwie 4 godzin głosowali nad 1600 poprawkami do przepisów³⁷ – pokazuje to determinację, z jaką część deputowanych (w szczególności z Francji i Niemiec) dąży do uchwalenia regulacji uderzających w konkurencyjność polskich firm transportowych, poprzez – przede wszystkim – objęcie pracowników transportu przepisami o delegowaniu pracowników, a także zmiany zasad kabotażu. Możliwość jego wykonywania ma być ograniczona do trzech dni, przy czym kierowcy, po powrocie do kraju, w którym pojazd jest zarejestrowany, dopiero po 60 godzinach mogliby wrócić do danego kraju. Przepisy przewidują również szereg zmian o charakterze socjalnym, choćby w zakresie czasu odpoczynku kierowców, nakładają również na firmy obowiązek zapewniania kierowcom powrotu do domu przynajmniej raz na cztery tygodnie. Kierunek, w którym rozwiną się te regulacje jest to z punktu widzenia Polski szczególnie istotny, jako że nasze firmy transportowe opanowały w zasadzie ¼ rynku Unii Europejskiej.³⁸ Dlatego też końcowe prace nad pakietem mobilności powinny być przez polską stronę w szczególności monitorowane.

Istotną deklarację w zakresie spraw socjalnych zdążyła złożyć już przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. W liście adresowanym do eurodeputowanych socjalistów zapewniła, że chce wprowadzenia instrumentu prawnego, który gwarantowałby, że każdy pracownik w Unii Europejskiej miałby „sprawiedliwą płacę minimalną”, tj. takie pieniądze, które pozwalałyby każdemu na godne życie w kraju, w którym pracuje.³⁹

Jest to w zasadzie powtórzenie celu ujętego w Europejskim Filarze Praw Socjalnych, jednak skoro przewodnicząca wyraziła chęć wprowadzenia pewnego mechanizmu prawnego, to z pewnością trzeba realizację tej zapowiedzi monitorować. Może ona bowiem oznaczać nie tylko wprowadzenie „europejskiego wynagrodzenia minimalnego”, ponieważ to nawet z punktu widzenia EFPS byłoby rozwiązaniem daleko idącym, jako że nie uwzględniałoby realnych kosztów utrzymania w danym państwie, ale również „minimalnego europejskiego wynagrodzenia minimalnego”, wyrażonego stopą procentową w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w danym państwie. Polityka socjalna prowadzona przez państwo w dużej mierze determinuje konkurencyjność jego gospodarki, dlatego też dobrze

³⁶ <https://moto.rp.pl/biznes/24661-pakiet-mobilnosci-jednak-po-wakacjach>

³⁷ <https://moto.rp.pl/biznes/24273-pakiet-mobilnosci-za-wszelka-cene>

³⁸ <https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artypul/transport-drogowy-placa-minimalna-komisja,208,0,2327248.html>

³⁹ <https://www.tvp.info/43510749/placa-minimalna-podatek-weglowy-zasilki-dla-bezrobotnych-von-der-leyen-przedstawia-program>

byłoby, gdyby decyzje o jej podstawowych kierunkach (a takim jest z pewnością ustanawianie wynagrodzenia minimalnego) były podejmowane w Polsce, a nie na poziomie instytucji Unii Europejskiej. Zwłaszcza, że o ile nominalnie (w euro) mamy w porównaniu do innych państw stosunkowo niski poziom wynagrodzenia minimalnego, o tyle uwzględniając parytet siły nabywczej wyprzedzamy pod tym względem Portugalię, czy Grecję.⁴⁰ Z pewnością potrzebne jest zatem monitorowanie stanu realizacji tej zapowiedzi, przy jednoczesnej gotowości do wyrażenia jasnego sprzeciwu, gdyby ewentualna propozycja przybrała kształt dla Polski niekorzystny.

2.2. Polityka klimatyczna i energetyka

Drugim z powtarzających się w dokumentach programowych wątków jest polityka klimatyczna. Główne cele Unii w tym zakresie są następujące:

- Ograniczenie (w stosunku do poziomu z 1990 roku) emisji gazów cieplarnianych o 20 procent do 2020 roku i o co najmniej 40 procent do 2030 roku
- Zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu do 20 procent w 2020 roku i do co najmniej 27 procent w 2030 roku
- Zwiększenie efektywności energetycznej Unii o 20 procent do 2020 roku i o co najmniej 27 procent do 2030 roku.⁴¹

Długoterminowo, do 2050 roku Unia chce zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych o 80 procent.⁴²

Kluczowym narzędziem wykorzystywanym przez UE do realizowania swojej polityki klimatycznej jest system handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla. Ramy prawne dla systemu stanowi dyrektywa 2003/87/WE PE i Rady z 13 października 2003 roku ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE.⁴³ System polega na ustanowieniu limitu łącznych emisji niektórych gazów cieplarnianych, w ramach których firmy otrzymują lub kupują uprawnienia do emisji, którymi mogą również handlować na wolnym rynku.⁴⁴ O tym, że funkcjonowanie tego modelu ma bezpośrednie przełożenie nie tylko na kondycję firm energetycznych, lecz również na portfele konsumentów i przedsiębiorców, Polacy dobitnie przekonali się pod koniec 2018 roku, gdy nadchodzące podwyżki cen energii były jednym z najczęściej poruszanych w mediach tematów. Dopiero po pewnym czasie zaczęto powszechniej zwracać uwagę na fakt, że owe podwyżki spowodowane były bezprecedensowym wzrostem cen uprawnień do emisji. Skalę zjawiska wzrostu cen uprawnień w okresie od 2015 roku, ilustruje poniższy wykres.

⁴⁰ Źródło: Eurostat, monthly minimum wages – bi-annual data.

⁴¹ http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/polityka_energ_klimat.pdf

⁴² Ibidem.

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32003L0087>

⁴⁴ Więcej: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_pl



45

Kwestie klimatyczne mają również silnie ugruntowane miejsce w wypowiedziach nowych (już wybranych lub w trakcie procedury wyboru) władz Unii. Charles Michel, nowy szef Rady Europejskiej, w przemówieniu ze stycznia br. stwierdził: „Walka z globalnym ociepleniem będzie z pewnością bitwą tego wieku. Będzie ona wymagała zmiany tego, jak konsumujemy, produkujemy, przemieszczamy się i pracujemy. (...) Wezwanie do działania jest oczywiste: musimy robić więcej, szybciej i mocniej!”.⁴⁶ Również przewodnicząca Komisji Europejskiej, w przywoływanym już liście do europosłów, wyjątkowo silnie akcentowała kwestie klimatyczne, zapowiadając wprowadzenie podatku węglowego od emisji dwutlenku węgla, obejmującego sektory nieobjęte systemem handlu prawami do emisji, a także zweryfikowanie celu redukcji gazów cieplarnianych do 2030 roku, z obecnego poziomu 40 procent, do 55 procent.⁴⁷

Ambitne założenia unijnej polityki klimatycznej stanowią wyjątkowe wyzwanie dla Polski. Według danych Eurostatu, zamykamy podium państw emitujących najwięcej dwutlenku węgla w Unii Europejskiej (wyprzedzają nas Niemcy, emitujący ponad dwukrotnie więcej niż my, oraz Brytyjczycy). Wynika to przede wszystkim z ogromnego udziału węgla w polskim miksie energetycznym. Ponad 78 procent wytwarzanej w Polsce energii elektrycznej pochodzi z węgla.⁴⁸ Zgodnie z projektem Polityki Energetycznej Polski, do 2030 roku udział ten ma zmniejszyć się do 60

⁴⁵ Źródło: cire.pl

⁴⁶ Cytat za: <https://www.premier.be/en/speech-national-authorities>

⁴⁷ <https://www.tvp.info/43510749/placa-minimalna-podatek-weglowy-zasilki-dla-bezrobotnych-von-der-leyen-przedstawia-program>

⁴⁸ <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/zrodla-energii-w-polsce-w-2019-roku-raport-o-polskiej-energetyce,925909.html>

procent, a energia pochodząca z odnawialnych źródeł stanowić ma 21 procent energii zużywanej brutto.⁴⁹ Wysoki stopień uzależnienia polskiej energetyki od węgla znajduje swoje konsekwencje w kosztach transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, w coraz większym stopniu uwzględniającej odnawialne źródła energii. Zdaniem ministra energii Krzysztofa Tchórzewskiego, ma ona kosztować 400 mld zł.⁵⁰ Komisja Europejska wskazała w swoim opracowaniu, że spośród łącznej utraty 160 tys. miejsc pracy w elektrowniach opalanych węglem i w kopalniach w całej UE do roku 2030, aż 41 tysięcy miejsc pracy zostanie zlikwidowanych w województwie śląskim, które będzie regionem najbardziej dotkniętym transformacją w całej UE.⁵¹

W kontekście powyższego, oczywiste staje się że kluczowe dla Polski jest pilnowanie, by nadzwyczajne obciążenie finansowe wynikające dla nas z transformacji energetycznej, było odzwierciedlone w działaniach pomocowych UE.

Środki przeznaczone na inwestycje w gospodarkę niskoemisyjną powinny stanowić zatem istotną część budżetu unijnego rozpisanego w Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2021 – 2027. Najważniejszą rolę w tym zakresie odgrywa Zespół roboczy ds. przeglądu WRF 2014 – 2020 i negocjacji WRF po 2020 roku⁵², podnoszenie kwestii nakładów ponoszonych na transformację energetyczną powinno znajdować się wśród priorytetów Zespołu. Bardzo istotna jest również dystrybucja środków w ramach dwóch nowych narzędzi, tj. funduszu modernizacyjnego i funduszu innowacyjnego. Pierwszy, wprowadzony został dyrektywą PE i Rady 2018/410 z 14 marca 2018 roku zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzją (UE) 2015/1814⁵³.

Zgodnie z nowym art. 10d dyrektywy, na lata 2021 – 2030 ustanowiony zostaje fundusz mający na celu wspieranie inwestycji proponowanych przez państwa członkowskie będące beneficjentami, w celu modernizacji systemów energetycznych oraz poprawy efektywności energetycznej w państwach członkowskich, w których PKB na mieszkańca wg cen rynkowych wyniosło w 2013 roku poniżej 60 procent średniej dla UE. Co najmniej 70 procent zasobów z funduszu ma być wykorzystywanych m.in. do wspierania inwestycji w wytwarzanie i użytkowanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, poprawę efektywności energetycznej, czy magazynowanie energii i modernizację sieci energetycznych, a także wspieranie sprawiedliwych przemian w regionach uzależnionych od węgla w państwach członkowskich będących beneficjentami, tak aby m.in. ułatwić pracownikom zmianę miejsca zatrudnienia (cel istotny w kontekście Śląska będącego regionem najbardziej obciążony kosztami transformacji energetycznej).

⁴⁹ <https://www.gov.pl/web/energia/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-zapraszamy-do-konsultacji>

⁵⁰ <https://www.parkiet.com/Energetyka/311249990-Polska-transformacja-ma-kosztowac-400-mld-zl.html>

⁵¹ <http://kurier.pap.pl/europap/raport-ke-transformacja-energetyczna-ue-najsilniej-uderzy-w-polske>

⁵² Przewodniczy mu sekretarz stanu ds. europejskich w MSZ, więcej informacji dostępnych pod adresem:

<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/zespol-roboczy-wrf>

⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0410&from=EN#d1e1433-3-1>

W lutym br. Komisja Europejska przedstawiła z kolei założenia Funduszu Innowacji, który ma finansować przedsięwzięcia w zakresie:

- innowacyjnych technologii i procesów niskoemisyjnych w energochłonnych gałęziach przemysłu,
- wychwytywania i wykorzystania węgla
- budowania i eksploatacji wychwytywania i składowania dwutlenku węgla
- innowacyjnego wytwarzania energii odnawialnej
- magazynowania energii.⁵⁴

Pierwsze zaproszenie do składania wniosków, Komisja planuje rozpocząć w 2020 roku.

Jak widać powyżej, perspektywy dla polityki klimatycznej UE z jednej strony stanowią dla Polski zagrożenie – jeżeli przyjęte cele będą zbyt ambitne, a przy ich projektowaniu nie będzie brany pod uwagę interes gospodarek w największym stopniu zależnych od energii elektrycznej pochodzącej z węgla – zaś z drugiej, dużą szansę. Zarówno nowe narzędzia w postaci dwóch funduszy, jak i negocjacje w zakresie nowej perspektywy finansowej, mogą umożliwić Polsce skorzystanie ze środków finansowych wspomagających transformację energetyczną.

Z punktu widzenia polityki energetycznej istotny będzie również przebieg wypadków dotyczący budowy Nord Stream 2. Fakt, że jest to poważny projekt polityczny przyznał w marcu br. minister gospodarki i energii Niemiec Peter Altmaier.⁵⁵ Nie ulega wątpliwości, że – pisząc w absolutnym uproszczeniu – realizacja tego projektu będzie niekorzystna dla Europy Środkowo-Wschodniej, zaś jego głównym beneficjentem jest Federacja Rosyjska. W maju weszła w życie długo negocjowana nowelizacja dyrektywy gazowej, obejmująca podmerskie części gazociągów na terytorium UE restrykcjami wynikającymi z trzeciego pakietu energetycznego. Warunki funkcjonowania odcinka Nord Stream 2 przebiegającego również poza wodami terytorialnymi Niemiec, mają być wynegocjowane przez Niemcy i Rosję.⁵⁶

W tym kontekście kluczowe będzie zapewnienie zgodności wyników negocjacji z wypracowanymi przepisami prawa unijnego. Czuwać ma nad tym Komisja Europejska. Nie ulega wątpliwości, że istotną rolę będzie wobec powyższego odgrywał indywidualny stosunek szefa Komisji do Rosji. Wobec tego należałoby zwrócić uwagę na wypowiedzi przewodniczącej KE, które wygłaszała jako minister obrony narodowej Niemiec. W czerwcu 2018 roku stwierdziła na zebraniu krajów NATO, że „Rosja wciąż stanowi najbliższe zagrożenie dla wolności i bezpieczeństwa Europy”⁵⁷. W 2017 roku zaś powiedziała, że „poprzez działania na Ukrainie, Rosja zaprzepaściła zaufanie”⁵⁸. Dużo mówią

⁵⁴ <https://pomorskieregion.eu/komisja-europejska-przedstawia-zaoenia-funduszu-innowacji-w-zakresie-czystych-technologii-n1149>

⁵⁵ <https://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/emilewicz-i-altmaier-nord-stream-2-nie-jest-stricte-gospodarczy,919525.html>

⁵⁶ <https://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/dyrektywa-gazowa-dotyczaca-nord-stream-2-weszla-w-zycie,938138.html>

⁵⁷ <https://klubjagiellonski.pl/2018/09/23/wbrew-geopolitycznym-plotkom-niemcy-nie-staja-sie-prorosyjskie/>

⁵⁸ <https://www.dw.com/pl/minister-obrony-niemiec-zaniepokojona-manewrami-zapad-2017/a-40525517-0>

również reakcje na jej kandydaturę wyrażane przez stronę rosyjską. Wicedyrektor Instytutu Europy Rosyjskiej Akademii Nauk, Władisław Bielew, stwierdził że „kandydatura van der Leyen na szefową KE jest dla Rosji jedną z najgorszych”⁵⁹.

Mamy zatem nadzieję, że van der Leyen jako przewodnicząca KE zapewni, że jeżeli projekt będzie realizowany, to w sposób zgodny z przepisami unijnymi. Jest to dla polskiej racji stanu bardzo ważna sprawa.

2.3. Przyszłość Unii

Dyskusje wokół przyszłości Unii Europejskiej, a także analizy dotyczące kryzysu wspólnoty⁶⁰ skupiają się w dużej mierze na przyjętym modelu integracji, który – w wyniku ścierania się od kilku dekad koncepcji konfederacyjnych i federacyjnych – przyjął formę hybrydową.⁶¹ Istnieją elementy konstrukcyjne Unii, w których przejawia się jej pozycja nadrzędna wobec państw narodowych (Komisja Europejska, zasada prymatu prawa wspólnotowego, wspólny budżet, coraz większe derogacje na rzecz zasady głosowania większością kwalifikowaną, bez konieczności jednomyślności), są zaś takie, które bliższe są koncepcji Europy ojczyzn – takie jak przyjęcie zasady subsydiarności, czy przyznanie istotnych kompetencji Radzie Unii Europejskiej oraz Radzie Europejskiej. Swoisty rozdzwięk między próbą stworzenia ponadnarodowego organizmu o interesie osobnym od poszczególnych państw członkowskich i w pewnym sensie nadrzędnym wobec nich, a zachowaniem istotnego znaczenia państw narodowych, spowodował sytuację, w której Unia, w wielu względach, staje się areną starć poszczególnych regionów (przede wszystkim na osiach „UE15 vs. ‘nowe’ państwa członkowskie” oraz „Zachód vs. Wschód”). To z kolei zaowocowało stanem obecnym, w ramach którego „Europa kilku prędkości stała się faktem, a segmentacja Unii Europejskiej ma charakter trwały”⁶².

Niejako w odpowiedzi na głosy o kryzysie, Komisja Europejska opublikowała 1 marca 2017 roku „Białą księgę w sprawie przyszłości Europy”⁶³, w której zarysowano pięć potencjalnych scenariuszy dalszej integracji wspólnoty:

- 1) Kontynuacja (utrzymanie obranego kursu)

⁵⁹ <https://www.energetyka24.com/czy-ursula-von-der-leyen-powstrzyma-budowe-nord-stream-2-komentarz>

⁶⁰ Jest on podnoszony przez niemal wszystkich uczestników debaty, niekiedy reprezentujących skrajnie odmienne postawy ideologiczne – od George’a Sorosa („Unia Europejska jest w kryzysie egzystencjalnym. Wszystko, co mogło pójść źle, poszło źle.” [źródło: <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/kryzys-unii-europejskiej-opinia-georgea-sorosa/m112gp3>]) po przedstawicieli polskiego MSZ (por. wypowiedź ówczesnego wiceministra Konrada Szymańskiego: „Dzisiaj Unia Europejska z całą pewnością jest w bardzo trudnym położeniu. Są problemy w strefie euro, mamy wspólne problemy związane z migracją. To są historycznie najtrudniejsze czasy Unii Europejskiej” [źródło:

https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/tytul_strony_28;jsessionid=BAC786C11B702D1E126CC7E52336558A.cmsap1p)

⁶¹ Por. H. Tendera-Właszczuk, *Przyszłość integracji w świetle analizy źródeł kryzysu idei europejskiej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, vol. XLIX,2, 2015

⁶² Ibidem.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/biala_ksiega_w_sprawie_przyszlosci_europy_pl.pdf

- 2) Nic poza jednolitym rynkiem (stopniowe koncentrowanie się wyłącznie na jednolitym rynku)
- 3) Ci, którzy chcą więcej, robią więcej (poszczególne państwa członkowskie zacieśniają współpracę i integrację w określonych obszarach – praktyczna realizacja Europy wielu prędkości, dzieląca Unię na państwa strefy Euro i pozostałe)
- 4) Robić mniej, ale efektywniej (skoncentrowanie się integracji wewnątrz UE na kilku wybranych obszarach, w których możliwe jest uzyskanie konsensusu)
- 5) Robić wspólnie znacznie więcej (pogłębiona integracja wszystkich państw członkowskich – zwrot w kierunku federacji).

Biała księga została opublikowana 1 marca – już trzy tygodnie później podpisano deklarację rzymską, w której – jak się wydaje – przywódcy państw członkowskich oraz instytucji europejskich wyraźnie opowiedzieli się za scenariuszem numer 3.⁶⁴

Nie ulega wątpliwości, że Europa „pierwszej prędkości” będzie w strefie euro. Od dłuższego czasu w debatach pojawia się wątek osobnego budżetu dla strefy euro⁶⁵, zaś już dwa lata temu komisarz ds. finansowych Pierre Moscovici stwierdził, że strefa euro potrzebuje również własnego parlamentu.⁶⁶ W sensie politycznym oznacza to w zasadzie stworzenie „Unii w Unii”, z wyrzuceniem poza nawias państw nienależących do strefy euro, zaś w kontekście gospodarczym jest dla Polski zagrożeniem skupiającym się w dwóch głównych obszarach: potencjalnym podważeniu dotychczasowego sposobu redystrybucji środków w ramach budżetu unijnego oraz stworzeniu instytucjonalnego pretekstu dla jeszcze dalej posuniętego zamykania rynków państw zachodnich na usługi i produkty z Europy Środkowo-Wschodniej.⁶⁷ Z polskiego punktu widzenia najrozsądniejsze byłoby forsowanie wizji współpracy opartej o wybrane, kluczowe obszary: m.in. gospodarczy (w sensie funkcjonowania wspólnego rynku i zapewnienia czterech traktatowych swobód na obszarze całej UE), obronny i energetyczny.

W kontekście nowych władz UE, z pewnością trzeba zwrócić uwagę na wypowiedzi wybranego przewodniczącego Rady Europejskiej Charlesa Michela. W swoim wystąpieniu podczas debaty o przyszłości Europy w maju 2018 roku stwierdził on: „*Byłem jednym z pierwszych, którzy opowiadali się za Europą wielu prędkości. Nie po to by dzielić, lecz*

⁶⁴ „*Będziemy działać wspólnie – w zależności od potrzeb w różnym tempie i z różnym nasileniem – podążając jednocześnie w tym samym kierunku, tak jak czyniliśmy to w przeszłości, zgodnie z Traktatami, nie odmawiając tym, którzy zechcą przyłączyć się później.*” Dostęp: http://europa.eu/rapid/attachment/STATEMENT-17-767/pl/Rome_declaration_2017_PL.pdf

⁶⁵ <https://www.forbes.pl/gospodarka/europa-wielu-predkosci-co-to-oznacza-dla-polski/dzr9cx1>

⁶⁶ <https://www.rmfm24.pl/fakty/swiat/news-komisarz-ue-strefa-euro-potrzebuje-wlasnego-parlamentu,nld,2400830>

⁶⁷ Już w tej chwili problem jest bardzo widoczny, nie tylko na poziomie działań legislacyjnych, takich jak choćby wspomniana sprawa pracowników delegowanych, lecz również w ramach pozataryfowych barier, z którymi polscy przedsiębiorcy muszą zmagać się w innych państwach UE – szerzej na ten temat w raporcie Warsaw Enterprise Institute pt. „*Barierzy i utrudnienia dla polskich firm w Unii Europejskiej*”, dostępnym pod adresem: <https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2018/04/file-efd2c0d550baa07f93628d64cec3016d.pdf>

po to, by przyspieszać nasze decyzje. (...) Europa wielu prędkości to nie Europa wielu kondygnacji. Jeśli jesteś członkiem pewnego klubu, uzyskujesz z tego tytułu korzyści, ale również ciążą na tobie określone zobowiązania i restrykcje. Pozwólmy tym, którzy chcą je ponosić, podejmować decyzje i iść naprzód.”⁶⁸

Istotnym wyzwaniem dla Polski będzie wobec powyższego niedopuszczenie do sytuacji, w której koncepcja Europy dwóch prędkości zostanie całkowicie zrealizowana.

3. Podsumowanie

Każde nowe otwarcie, a za takie uznać trzeba wybór nowych władz Unii Europejskiej, należy traktować jako szansę na dokonanie ewaluacji szans i zagrożeń wynikających ze zmieniającej się sytuacji. Trudno mówić o tym, czy wybór określonych osób na najwyższe stanowiska w Unii jest dla Polski „zły”, czy „dobry” – taka narracja prowadzi w ślepy zaułek. Kluczowe jest to, czy uda się nam odpowiednio wcześniej zidentyfikować ryzyka wynikające z indywidualnych poglądów tych osób, bądź też specyficznej pozycji państw, z których pochodzą, oraz czy będziemy na tyle sprawni, by współkształtować europejski porządek regulacyjny i polityczny w sposób maksymalnie zbieżny z polską racją stanu.

⁶⁸ <https://www.premier.be/en/debate-future-europe>